

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav Politologie

Diplomová práce

Bc. Vendula Venclíková

Koncepce participativního rozpočtování jako inovace demokracie

The Conceptions of a Participative Budgeting as an Innovation of Democracy

Poděkování:

Děkuji PhDr. Marku Hrubci, Ph.D. za teoretické nasměrování mé diplomové práce a za velmi užitečné informace a kontakty na osoby, které se uvedenou tematikou zabývají v praxi.

Vendula Venclíková

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.

V Praze dne 10. 12. 2014

.....
Vendula Venclíková

Klíčová slova (česky):

Participativní rozpočtování, teorie uznání, kritická teorie společnosti, demokracie, participace.

Key words (in English):

Participatory budgeting, theory of recognition, critical theory of society, democracy, participation.

Abstrakt (česky):

Cílem práce je zachytit teoretická východiska participativního rozpočtování v kontextu teorie uznání a v tomto kontextu také analyzovat podobu soudobých snah o jeho zavedení ve světě i v českém prostředí. Na participativní rozpočet, jako normativní výsledek boje o uznání, je nahlíženo jako na inovativní koncept demokracie, spojující ekonomickou a participativní demokracii.

Abstract (in English):

The aim of this thesis is to reflect theoretical basis of participatory budgeting in context of the theory of recognition. To analyse in this context a form of contemporary effort of application of participatory budgeting in the Czech environment. Participatory budgeting as an normative result of the struggle of recognition is analysed in the view of innovative conception of democracy, connecting economic and participative democracy.

Obsah

Úvod.....	9
1. Teoretická východiska studia participativního rozpočtování	11
1.1 Východiska teorií demokracie a jiných analytických přístupů	11
1.1.1 Participativní demokratický model.....	13
1.1.2 Deliberativní experiment	15
1.1.3 Participativní rozpočtování jako inovace demokracie.....	17
1.1.4 Participativní rozpočtování jako škola demokracie.....	18
2. Participativní rozpočtování v teorii uznání	21
2.1 Kritická teorie společnosti jako východisko participativního rozpočtování	21
2.2 Honnethova koncepce uznání	23
2.3 Tři sféry uznání dle Honnetha.....	24
2.4 Sféry uznání a participativní rozpočtování	28
2.5 Zakoušené zneuznání v kontextu participativního rozpočtování	29
2.6 Boj o uznání	31
2.7 Kritika a doplnění Honnethovy koncepce uznání	32
3. Participativní rozpočtování v kontextu boje o uznání	34
3.1 Rozmanitost podob participativního rozpočtování	35
3.1.1 Model Porto Alegre	37
Popis modelu.....	37
Základní prvky brazilského participativního rozpočtování	39
Fungování modelu v praxi	40
3.1.2 Bratislavský model	41
Popis modelu.....	41
Prvky bratislavského participativního rozpočtování.....	43
3.1.3 Česká republika a její zkušenosti s participativním rozpočtováním	44
Fóra zdravých měst.....	45

Prvky Fór zdravých měst	47
Participativní rozpočtování na Praze 7	48
Prvky participativního rozpočtování na Praze 7	49
3.2 Podoba soudobého boje o uznání v oblasti zavádění participativního rozpočtování.....	51
3.2.1 Brazilská zkušenost	53
Zkušenost z Porto Alegre.....	53
Zhodnocení	55
3.2.2 Bratislavská zkušenost.....	55
Zhodnocení	57
3.2.3 Podoba českých iniciativ	58
Alternativa ZDOLA a participativní rozpočtování na Praze 7	59
Zhodnocení	60
Národní síť Zdravých měst	61
Zhodnocení	63
Závěr	65
Zdroje.....	68
Seznam příloh	72
Přílohy.....	73

Úvod

Participativní rozpočtování je inovativní demokratický prostředek, který umožňuje lidem zapojit se do tvorby veřejného rozpočtu. Splňuje podmínky většího zapojení občanů, tedy participace, a možnosti nezávislého dialogu, tedy deliberace. Motivaci vzniku tohoto konceptu je možné hledat v kritickém nahlížení současné společnosti a politiky. Koncept participativního rozpočtování pochází z Brazílie z konce 80. let minulého století. V této době začali brazilští představitelé hledat způsoby, jak vylepšit vlastní demokratický systém s cílem vyhnout se negativním důsledkům neoliberalismu. Po dvou desetiletích jsou západní společnosti opět zasaženy negativními důsledky neoliberální politiky, k čemuž přispěla i ekonomická krize z let 2007 a 2008, která se následně promítla i do politiky a společnosti. Dokladem toho je hledání experimentů a různých alternativ, které by měly vést k sociálně spravedlivějšímu společenskému uspořádání a také k většímu podílu občanů na rozhodování o věcech veřejných. Zdá se totiž, že demokratický systém prodělává krizi vlastních demokratických hodnot, a proto se nejen v Evropě v posledních dvou desetiletích rozvíjejí inovativní demokratické koncepty usilující o splnění těchto cílů spravedlnosti a participace.

Podle mého názoru je participativní rozpočtování jedním z takových konceptů a jednou z možností, jak těchto cílů dosáhnout, či se jim co nejvíce přiblížit. V kontextu kritické teorie jde o způsob, jak eliminovat některé formy zneuznání či odpíraného uznání jedinců, a to hned v několika oblastech života. Jedná se tedy o normativní koncept přibližující nás k naplnění teorie uznání, jak ji definoval Axel Honneth. Tento koncept obsahuje inovativní participativní a deliberativní přístup. Jedná se o snahu inovovat demokracii a její principy, proto je na tento přístup v práci nahlíženo jako na způsob inovace současné podoby demokracie.

Cílem práce je zachytit teoretická východiska participativního rozpočtování a přinést vlastní teoretické ukotvení tématu, a to v kontextu teorie uznání. V tomto kontextu se práce také zaměřuje na analýzu podoby soudobých snah o zavedení participativního rozpočtování ve světě i v českém prostředí. Na participativní rozpočet, jako výsledek boje o uznání, je tedy nahlíženo zároveň jako na inovativní demokratický koncept spojující ekonomickou a participativní demokracii.

Výzkumnými otázkami textu jsou: Jaká jsou teoretická východiska pro zkoumání participativního rozpočtování a jak vypadají v kontextu teorie uznání? Existuje v současnosti v této oblasti zneuznání a boje za jeho nápravu? Jaký je normativní výsledek tohoto boje?

Ovlivňuje různá podoba participativního rozpočtování naplnění principu uznání? Odkud je vedena iniciativa pro zavedení těchto koncepcí?

Úvodní část práce se bude zabývat teoretickým vymezením konceptu participativního rozpočtování. Analyzovány budou jednotlivé teoretické přístupy k participativnímu rozpočtování. Tedy přístup participativní a deliberativní demokracie a také chápání tohoto konceptu jako inovativního demokratického prostředku či jeho chápání jako školy demokracie. Následně bude představena vlastní analýza participativního rozpočtování, a to v kontextu teorie uznání Axela Honnetha a obecněji kritické teorie společnosti jako východiska Honnethovy teorie. Domnívám se totiž, že se jedná o způsob, jak se přiblížit sebeuskutečnění člověka, jeho dobrého života a sociální spravedlnosti. Další část práce bude zkoumat zakoušené zneuznání v několika oblastech lidského života a způsoby boje za nápravu zneuznání.

Empirická část práce se bude věnovat participativnímu rozpočtování jako normativnímu výsledku boje o uznání. Analyzovány budou rozmanité podoby participativního rozpočtování, zejména vliv této rozmanitosti na principy uznání. Zkoumána bude také současná podoba boje o uznání v oblasti zavádění participativního rozpočtování ve světě (zejména v Brazílii, odkud koncept pochází), ale i na Slovensku a v České republice, kde se již realizuje v podobě, jež se participativnímu rozpočtování velmi podobá. Důležitým prvkem je i analýza toho, odkud byla vedena iniciativa pro zavedení participativního rozpočtování, tedy zda od elit či od mas, a jak probíhal boj za jeho zavedení. Důraz bude věnován stavu v České republice, kde koncept ještě nebyl zaveden v klasické podobě a kde analýza současného stavu může v porovnání s ostatními zeměmi, kde koncept již funguje, přispět do diskuze o jeho případné realizaci.

Přínosem práce bude teoretické zpracování a empirická analýza jednotlivých prvků koncepcí participativních rozpočtování, které se postupně rozšiřují po celém světě, ale ještě nebyly analyzovány z hlediska kritické teorie a teorie uznání. Nabízí také propojení teorie a praxe v této oblasti, o něž usiluje současná demokratická teorie.

1. Teoretická východiska studia participativního rozpočtování

Participativní rozpočtování je demokratický proces, ve kterém členové komunity přímo rozhodují o využití části veřejného rozpočtu. Jedná se o participaci občanů v rozhodovacích procesech, které se jich bezprostředně týkají. Tento koncept byl poprvé realizován v brazilském městě Porto Alegre v roce 1989 a v průběhu 90. let 20. století se rozšířil do mnoha oblastí Latinské Ameriky i mimo ni. V posledním desetiletí se jeho aplikace rozšiřuje také v Evropě, Asii či Africe.¹ Rozšiřování tohoto konceptu do různých částí světa způsobilo značnou různorodost podoby participativního rozpočtování, liší se některé procedurální prvky či zapojení občanů. Pod tímto názvem tedy bývají organizována nejen sousedská setkání stanovující rozvojové priority, ale i sofistikovaná setkání několika set občanů rozhodujících o velkých veřejných finančních prostředcích.² Mnozí autoři vnímají různorodost aplikovaných podob jako problematickou, protože takové modifikace často nesplňují základní kritéria tohoto konceptu, a tak bývají účelně zneužívány politiky.³ Participativní rozpočtování však může být považováno i jako tvárný prostředek k inovování existujících demokratických struktur a vnímání společnosti.

1.1 Východiska teorií demokracie a jiných analytických přístupů

Na participativní rozpočtování jako na demokratický prostředek lze nahlížet prostřednictvím několika teoretických perspektiv. Většina perspektiv se více či méně opírá o východiska demokratických politických teorií. Participativní rozpočtování lze tedy v rámci demokratických teorií ukotvit zejména v kontextu participativní a deliberativní demokracie. Základními prvky těchto teorií jsou prvky, jež jsou důležité také pro koncept participativního rozpočtování. Jedná se o participaci, tedy zapojení občanů do rozhodovacích procesů, a deliberaci, tj. specificky nastaveném dialogu účastníků. Samotné participativní rozpočtování je však teoretiky obou názorových skupin bráno za své. Tento prostředek tedy bývá teoretiky

¹ Viz více v analýzách světových podob participativních rozpočtování ve sborníku Anwar Shah. Shah, Anwar: *Participatory budgeting*. 2007.

² Talpin, Julien: *Schools of democracy: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, 2011, parafráze s. 32.

³ Viz historická analýza participace Carole Pateman.

Pateman, Carole: *Participation and democratic theory: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. 1970, s. 2-5.

participativní demokracie označován jako participativní koncept a teoretiky deliberativní demokracie jako deliberativní, a proto je následně věnována pozornost oběma přístupům.

Současná demokratická teorie však reflektuje také snahy o překonání separace normativních a empirických analýz u inovativních demokratických konceptů. Tento institucionální obrat, jež zaznamenává Graham Smith, je nazýván studiem demokratických inovací.⁴ Mezi tyto demokratické inovace lze zařadit také zkoumané participativní rozpočtování. Příkladem takového propojení normativních a empirických analýz může být i teorie Juliena Talpina, jež je založena na empirickém zkoumání dopadů participativního rozpočtování na občany. Talpin tak, dle interpretace Smitha, činí syntézu normativní a empirické analýzy dle současného trendu v demokratické teorii. Pro tohoto autora je participativní rozpočtování jeden z prostředků tzv. „školy demokracie“. V tomto pojetí je to způsob, jak prohloubit kompetentnost obyčejných občanů a současně posílit demokratické návyky občanů. Upozorňuje však i na problematické body této koncepce, jako je nedostatečnost prvku deliberace a často také nedostatečná inkluze účastníků.⁵

Komplexnější přístupy zařazují participativní rozpočtování jako součást tzv. ekonomické demokracie, která má za cíl rozvíjet ekonomickou svobodu jednotlivců ve společnosti. Samotný model ekonomické demokracie je vnímán jako sociálně orientovaná teorie poukazující na negativní důsledky neregulované tržně orientované ekonomiky a společnosti na jedince. Základním prvkem tohoto přístupu je boj o dosažení svobody a emancipaci pracovníků od kapitalistických struktur, zejména od nepředvídatelných tržních sil. Empirická podoba ekonomické demokracie může mít mnoho podob, mezi něž patří spoluvlastnictví zaměstnanců, nepodmíněný základní příjem či zkoumané participativní rozpočtování.⁶

Participativní rozpočtování bývá také často zařazováno do kategorií modernizace veřejného sektoru s cílem posílení nižší úrovně veřejné správy, a to protože využívá podobné prostředky. Rozdíl však je v motivaci zavedení daného konceptu do praxe, kdy se pod modernizací skrývá spíše pokus o větší efektivitu veřejné správy, a nikoli o změnu existujících rozhodujících procesů a veřejných institucí jako takových.⁷

Dosud neprozkoumané je teoretické zakotvení participativního rozpočtování v teorii uznání či kritické teorii společnosti. Tento přístup sociální a politické filosofie umožňuje

⁴ Smith, Graham: *Studying democratic innovations: from theory to practise and back again*. 2009, s. 2.

⁵ Talpin, Julien. Op. cit. parafráze úvod.

⁶ Viz více například: Schweickart, David: *Po kapitalizme: ekonomická demokracie*. 2010.

⁷ Pateman, Carole: *Participatory Democracy Revisited*. 2012, parafráze s. 13.

nahlízet na koncept jako na boj o uznání, současně zkoumat zakoušené zneuznání a boje za nápravu tohoto stavu.

1.1.1 Participativní demokratický model

Politická participace jako prvek participativního rozpočtování znamená zapojení občanů do rozhodovacích procesů. Základními prvky participativní demokracie je předpoklad vlivu veřejnosti na vládnoucí procesy a možnost jedince přímo ovlivňovat rozhodnutí, jež se týkají jeho vlastní budoucnosti. Demokratičtí teoretikové však často mívají různé pohledy na to, v jaké formě a šíři je politická participace přínosná pro demokracii. Existuje ale mezi nimi shoda v tom, že politická participace je jednou ze základních podmínek správného fungování demokracie.⁸

Požadavky většího zapojení občanů do vlády a správy země se historicky objevují v momentech nespokojenosti mas s vládou elit. Participativní metody zapojující občany do vládnutí lze tedy nalézt již ve starověkých městských státech i v úvahách pozdějších myslitelů o možnostech správného společenského uspořádání. Jean-Jacques Rousseau se věnoval politické participaci ještě před utvořením moderních demokratických institucí⁹ - šlo mu o nastavení podmínek, které by nevytvářely politické nerovnosti ve společnosti. Jen za těchto podmínek se jedinec stává nezávislým, avšak řízeným právem, jež vzešlo od jedinců, tedy participací.¹⁰ Z jeho tvrzení je tedy možné usoudit, že participace je pro Rousseaua formou rozhodování a způsobem, jak ochránit soukromé zájmy a zajistit a kontrolovat princip dobré vlády nad věcmi veřejnými.

Postupný vývoj moderní západní společnosti a jejího demokratického uspořádání ukázal na problém, jímž je oddělení a vzájemná izolovanost mezi jedinci a politickými institucemi v různých formách zastupitelských demokracií. Propojení politických institucí a jedinců pouze prostřednictvím periodicky konaných voleb se ukázalo jako nedostačující. Svědčí o tom postupně klesající volební účast a nespokojenost občanů s politiky v západních společnostech. Opět se tedy začaly hledat způsoby, jak umožnit lidem vyjádřit vlastní zájmy a účastnit se politických rozhodnutí.

⁸ Vráblíková, Kateřina: Politická participace a její determinanty v postkomunistických zemích. 2009, parafráze s. 868.

⁹ Rousseau však nevěřil, že by demokratické zřízení mohlo správně fungovat.

Znoj, Milan: *Cesta od normativní teorie demokracie k teorii procedurální a zpět*. 2002, parafráze s. 15.

¹⁰ Rousseau, Jean-Jacques: *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. 2002, parafráze s. 24-25.

Podle současné teoretiky participativní demokracie Carole Patemanové má politická participace především výhodu socializace, či sociálního tréninku občanů, jež přináší důležitý vzdělávací aspekt do celého konceptu.¹¹ Ve své redefinici participativní demokracie zdůrazňuje čtyři nejdůležitější prvky tohoto demokratického uspořádání, jedná se o:

- (1) vzdělávací prvek a propojenost jedinců s vládními strukturami;
- (2) demokratizační role participativní demokracie;
- (3) vytvoření tzv. participativní společnosti osob;
- (4) strukturální podoba změn (reforma nedemokratických vládních struktur).¹²

Patemanová považuje participativní rozpočtování za součást participativní demokracie, protože splňuje všechny výše uvedené prvky.¹³ Demokratizační role participativního rozpočtování spočívá ve vnímání samotného konceptu občany tak, že občané mají právo na uskutečnění participativního rozpočtování, což je podle Patemanové „krok nezbytný pro demokratizaci“. ¹⁴ Při správně nastaveném participativním rozpočtování poté dochází i ke strukturálním změnám vládních struktur. Tento koncept umožňuje i utváření jádra budující se participativní společnosti, jejíž vytvoření by mělo být hlavním cílem současné participativní demokracie. Na rozdíl od ostatních podobných konceptů nejsou účastníci vybíráni, nýbrž se mohou akcí zúčastnit dle vlastního uvážení. Patemanová reflektuje brazilskou zkušenost z Porto Alegre, kde se počet zapojených občanů zvyšuje a míra inkluze je v rámci této brazilské zkušenosti vysoká. Pravidelní účastníci participativního rozpočtování tak vytváří jádro budující se participující společnosti. Rozšíření participace pak může pomoci nejen rozvinutým státům s posílením legitimacy, ale také pomoci chudým zemím ve zlepšení jejich vlády a správy.¹⁵

Kritická reflexe participativních konceptů podle Patemanové upozorňuje na to, že samotná deliberace je nedostatečná. Důvodem je fakt, že se realizuje uvnitř deliberativních fór, a tak většinou nereflektuje zájmy širší společnosti. Pro Patemanovou je navíc rozšiřování participace občanů v konkrétní oblasti veřejných rozpočtů problematická, jelikož praxe podle

¹¹ Pateman, Carol. 2012. Op. cit. parafráze s. 42-43.

¹² Carole Patemanová je současná teoretička participativní demokracie, jež se pokouší o redefinování klasické participativní demokracie. Vymezuje se vůči deliberativní demokracii a tzv. deliberativní obratu, jež byl mezi teoretiky demokracie učiněn v uplynulých letech.

¹³ Patemanová však za takový považuje jen ten původní typ participativního rozpočtování realizovaného v Brazílii a potažmo v Porto Alegre.

Tamtéž, s. 4.

¹⁴ Tamtéž, s. 10.

¹⁵ Tamtéž, parafráze s. 15.

ní ukazuje, že vládnoucí elity nepříliš často věnují pozornost potřebám občanů v těchto otázkách.¹⁶

V souvislosti s participativním rozpočtováním se v současnosti v Brazílii objevují také snahy o propojení ekonomické a politické participace. Nabízí se totiž potenciál využít setkávání občanů při participativním rozpočtování také k rozhodování o politických otázkách. Tímto způsobem rozšířená participace občanů již může tvořit celý participativní systém, založený na participaci občanů u rozhodovacích procesů v ekonomické i politické oblasti.

1.1.2 Deliberativní experiment

Deliberativní demokracie je normativní demokratickou teorií zaměřenou na procesy komunikace a tvorby mínění. V demokratické teorii se objevuje po tzv. deliberativním obratu, jenž nastal na počátku 90. let 20. století. Vychází z několika teoretických zdrojů a nejdůležitějším z nich byla teorie komunikativního jednání založená na konceptu ideální řečové situace definované Jürgenem Habermasem. Podle Habermase samotná deliberace produkuje legitimitu rozhodování a racionalitu zúčastněných. V opozici k tomuto radikálnímu proudu, který usiluje o prosazení deliberace téměř do všech sfér rozhodování, se vytvořil i liberální proud deliberativní demokracie, zastoupený např. Johnem Rawlsem, usilující o deliberaci jen v prostoru omezeném liberálními limity.¹⁷

Deliberaci, jako základní prvek konceptu, je možné definovat jako diskusi či dialog s cílem utvářet racionální rozhodnutí založená na dobré informovanosti účastníků. Předpokladem je otevřenost účastníků k podnětům z diskuze či nově získaným informacím.¹⁸ Výhodami deliberativní demokracie, a to napříč rozdělení konceptu mezi proudy, je prohloubení racionality účastníků deliberace, kteří jsou konfrontováni všem stanoviskům. Důležitým prvkem deliberativní demokracie je podle Simone Chambersové to, že nahrazuje pojmání demokracie jako volebně orientované orientací na diskuzi. Většina teoretiků vnímá tento koncept jako doplnění současné zastupitelské demokracie, nikoli jako úplnou alternativu uspořádání společnosti.¹⁹ Cílem deliberativních procedur je tedy snaha o legitimizaci

¹⁶ Pateman, Carol. 2012. Op. cit. parafráze s. 13.

¹⁷ Behanbib, Seyla: *Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy*. 1994, parafráze s. 2.
Srov. Přístup radikální demokracie Ernesta Laclaua a deliberativní demokracie:
Laclau, Ernesto: *Emancipace a radikální demokracie*. 2013.

¹⁸ Chambers, Simone: *Deliberative Democratic Theory*. 2003, parafráze s. 309.

¹⁹ Tamtéž, parafráze s. 308.

politických rozhodnutí. Samotné procedury mají vlastní pravidla, jako je férové zastoupení všech stran, možnosti zapojení všech účastníků, inkluze procedur aj.²⁰

V současnosti je v této oblasti demokratické teorie patrný posun od normativity k empirii. Tento institucionální obrat zaznamenává také Jane Mansbridge, která se zabývá vývojem deliberativní demokracie a podle níž se deliberativní teorie v současnosti posunula k uskutečňování teorií v praxi.²¹ Tato deliberativní praxe bývá často označována jako deliberativní experimenty ve smyslu realizování inovativních procedur bez předchozích zkušeností. Mezi takové experimenty bývají řazeny inovativní koncepce jako jsou Citizen's Juries, Deliberative Polls, 21st Century Meeting, World Café a také Participatory Budgeting (participativní rozpočtování). Jedná se tedy o inovativní koncepty, jež mají fungovat v rámci existujících demokratických struktur a jejichž základním procedurálním prvkem je deliberace účastníků v rámci deliberativních fór. Důležité je zmínit, že tyto koncepce v sobě zahrnují mnoho dalších inovativních prvků, proto také bývají přisuzovány jiným demokratickým teoriím, jako participativní či přímá demokracie, a analyzovány politologickými, sociologickými či psychologickými metodami. Deliberativní teoretikové však vidí deliberaci jako ústřední motiv participativního rozpočtování.

Ještě v období před obratem od normativity k empirii, jak to učinila Mansbridge, se objevila kritika samotného prvku deliberace v deliberativních procedurách. Tuto kritiku posilují i současní teoretikové, kteří analyzují realizované deliberativní experimenty v různých zemích světa.²² Obecná kritika směřuje k tomu, že samotná deliberace je nerealizovatelná, pokud stanovené podmínky férové a rovné deliberace není možné zajistit. Julien Talpin ze své analýzy vyvozuje, že deliberace je v konceptech participativního rozpočtování nedostatečná a málokdy se, i přes snahy organizátorů, objeví v takové kvalitě, jež je požadována.²³ Někteří další autoři dokonce zcela zpochybňují prvek deliberace, který údajně může oddálit různorodé názorové skupiny místo toho, aby je sblížil a přiblížil je ke konsensu.²⁴ Podobné analýzy tedy ukazují na skutečnost, že deliberace je jakýmsi cílem

²⁰ Viz např. Joshua Cohen stanovuje čtyři kritéria nezbytná pro legitimizaci deliberativních procedur. Jedná se o svobodu účastníků, odůvodněnost výroků účastníků, rovnost účastníků, rozumově orientovaný konsensus, jako výsledek deliberace.

Cohen, Joshua: *Deliberation and Democratic Legitimacy*. 1997.

²¹ Mansbridge, J., Hartz-karp, J., Amengual, M., Gastil, J.: *Norms of Deliberation: An Inductive Study*. 2006, s. 2.

²² Viz Julien Talpin a jeho analýza participativních rozpočtování v evropských zemích.

Talpin, Julien. Op. cit. druhá kapitola s.31-64.

²³ Tamtéž, s. xviii.

²⁴ Shapiro, Ian: *Teorie demokracie: současný stav*. 2002, parafráze s. 28-29.

procedur participativního rozpočtování, kterého mají dosáhnout. Není tedy nutným předpokladem, ale ideální procesem komunikace účastníků.

1.1.3 Participativní rozpočtování jako inovace demokracie

Chápání participativního rozpočtování, jako způsobu inovace demokracie, je spojeno především s analýzou Grahama Smitha zabývající se podobami a vlastnostmi konceptů, které mají za úkol inovovat současný demokratický systém. Smith staví svou analýzu na kritice separace normativních a empirických analýz v teoriích demokracie.²⁵ Při takovém oddělení dochází ke dvěma vzájemně propojeným nedostatkům. V teoretických normativních konceptech zaměřených na demokracii totiž často chybí zachycení dynamiky proměn celého demokratického systému. Ve společenské praxi je pak demokracie vnímána pouze v intencích způsobu vládnutí. Podle Smitha je „studium demokratických inovací způsobem, jak toto neproduktivní dělení překročit“.²⁶

Demokratické inovace, mezi které lze zařadit také participativní rozpočtování, zakotvuje Smith, na rozdíl od zmíněné Patemanové, zejména v deliberativní demokracii. V této demokratické teorii dochází k již zmíněnému institucionálnímu obratu směrem k praxi a právě demokratické inovace mohou podle Smitha nabídnout prostor pro institucionalizaci férové deliberace.²⁷

Inovativní demokratické koncepty, včetně participativního rozpočtování, však mají mnoho podob lišících se mnohdy zcela zásadně. Smith ve svých analýzách ukazuje, že odlišný institucionální design těchto konceptů vytváří odlišné výsledky, a tím také odlišné přínosy účastníkům. Hodnoty, které si teoretici spojují s deliberativní demokracií a jejich skutečný přínos, se tak mohou velmi lišit, a to v závislosti na druhu deliberativního experimentu. Mezi přínosy, jež bývají vyzdvihovány, které jsou ale podle Smitha proměnlivé v závislosti na druhu akce, patří princip inkluze, možnost kontroly vlád lidmi, uvědomělé rozhodování a zájem veřejnosti.²⁸

²⁵ Na tento rozpor již upozorňovali i jiní demokratičtí teoretikové – např. Ian Shapiro v knize „The State of Democratic Theory“, kde spekuluje nad uskutečnitelností některých teoretických konceptů. Shapiro, Ian: *The State of Democratic Theory*. 2003. s. 2. Cit. podle Smith, Graham: *Studying democratic innovations: from theory to practise and back again*. 2009, s. 2.

²⁶ Smith, Graham. Op. cit. s. 2 (překlad autorka).

²⁷ Tamtéž, parafráze s. 1.

²⁸ Tamtéž, parafráze s. 3.

Jak již bylo zmíněno výše, participativní rozpočtování má mnoho různých podob, jež se mohou lišit i velmi výrazně zejména v procedurálních principech. Při uplatnění Smithovy analýzy demokratických inovací na participativní rozpočtování zjistíme, že různorodost tohoto konceptu a jeho aplikace může také přinášet rozdílné výsledky a dopady na účastníky. Volba konkrétního druhu participativního rozpočtování tak musí odpovídat hodnotám, které očekáváme získat stanovenou procedurou.

1.1.4 Participativní rozpočtování jako škola demokracie

Propojení normativních studií a empirických analýz participativního rozpočtování provádí Julien Talpin. Navazuje tak na teoretiky participativní a deliberativní demokracie a zkoumá praktické dopady participativního rozpočtování na občany a občanskou společnost v oblasti vzdělávání jedinců. Do jisté míry navazuje také na Carole Patemanovou, jež redefinovala participativní demokracii ve smyslu sociálního tréninku.²⁹ Talpin vidí v participativní demokracii jednu z alternativních možností organizace současné společnosti. Jako způsob, jak institucionalizovat veřejnou sféru, kde jedinci či uskupení spolu komunikují, kooperují či se přou, a to za procedurálních podmínek s dodržováním spravedlivé deliberace.³⁰

Problémem současné demokracie je podle Talpina apatie občanů, zejména jejich nezájem o participaci na věcech veřejných. Důsledkem toho je krize legitimacy politických elit, které zastupují jen malou část svého elektorátu. Jako další problém identifikuje Talpin problém pojmání moci a postavení jedinců z vyšších ekonomických vrstev těmi níže postavenými. Různé rozvrstvení ekonomických a sociálních zdrojů se pak promítá v zastoupení zájmů skupin společnosti.³¹ Nerovné zastoupení tedy plodí nerovné výsledky rozhodování.

Podle Talpina nenaplnují současné vzdělávací systémy požadavek vytváření kompetentní občanské společnosti. Současné vzdělávání je pod tlakem tržních mechanismů nuceno vytvářet konkurenceschopnou pracovní sílu a nikoli kompetentní voliče či jinak

²⁹ Carole Pateman se zabývá vývojem chápání participace a jeho potenciál vidí Pateman v sociálním tréninku zúčastněných, protože samotná participace nesocializuje. Jedná se tedy také o jistou formu učení se, získávání nových kompetencí. Pateman zdůrazňuje, že sociální trénink by měl proběhnout na všech úrovních od celostátní úrovně, až po úroveň pracoviště či rodinnou úroveň. Politická úroveň je pro Pateman tou poslední úrovní. Pateman, Carole. 2012. Op.cit.

³⁰ Talpin, Julien. Op. cit. parafráze s. xv.

³¹ Tamtéž, s. xii.

politicky vzdělané a odpovědné jedince.³² Klade si tak otázku, zda opravdu participativní a deliberativní instituce podobné participativnímu rozpočtování či obecně organizace občanské společnosti splňují ona postrádaná kritéria školy demokracie.

Na základě studia několika realizovaných evropských participativních rozpočtování přichází se závěry:³³

(1) Samotná deliberace je v procesu participativního rozpočtování nedostatečná a má malý dopad na jedince. Podle Talpinovy analýzy evropských participativních rozpočtování většinou ani nedojde k samotné deliberaci tak, jak je teoreticky nastavena či v takové kvalitě, v jaké bývá požadována.³⁴ Pouhý princip deliberace se tedy na základě jeho analýzy zdá být nedostatečným prvkem.

(2) Proces učení spočívá spíše v samotné participaci a zásadní dopad má na tři skupiny účastníků: občany-experty, místní občanské aktivisty a politiky.³⁵ Participace tedy jako základní prvek participativního rozpočtování může dosáhnout svého cíle vzdělávat občany. Talpin dospěl k závěru, že pro úspěch participativního rozpočtování a úspěch jeho vzdělávací funkce je potřebné, aby se vytvořilo jádro participujících občanů, jež se pravidelně účastní těchto akcí. Tito občané-experti tak pravidelnou účastí získávají nové kompetence a současně předpoklady pro aktivní participaci v občanské společnosti. Je možné dokonce předpokládat, že v průběhu opakování participativních rozpočtování se stanou jakýmsi učiteli, či mentory, kteří předávají své zkušenosti dále. V tomto bodě se tedy shoduje s Patemanovou a jejím předpokladem pro vytvoření participující společnosti. Druhá skupina účastníků, tedy lokální občanští aktivisté, díky své účasti získává nové znalosti o svém okolí a o problémech občanů, jež bývají přehlíženy. I jejich kompetence mohou být využity v průběhu participativního rozpočtování k učení druhých – např. organizační schopnosti (příprava demonstrací), vyjednávací schopnosti (vyjednávání s politiky), znalost legislativních omezení.³⁶ Pro lokální politiky může být participativní rozpočtování místem zrodu budoucích nových zastupitelů, kteří jsou obeznámeni s problémy občanů dané lokality.³⁷

(3) Tento prostředek nadrepresents střední třídu a levicově orientované obyvatelstvo. Talpin zde tedy kritizuje jeden ze základních principů participativního

³² Talpin, Julien. Op. cit. parafráze s. xii-xiii.

³³ Talpin analyzoval participativní rozpočtování v těchto lokalitách: Francie (město Morsang-sur-Orge), Itálie (Řím – 11 obvod), Španělsko (Seville).

Tamtéž, druhá kapitola s. 36-64.

³⁴ Tamtéž, parafráze s. xviii.

³⁵ Viz příloha č. 1

Tamtéž, s. 162.

³⁶ Tamtéž, parafráze s. 178.

³⁷ Tamtéž, parafráze s. 183-185.

rozpočtování, a to ten, že je otevřeno všem, kteří se chtějí zúčastnit a jichž se problematika bezprostředně dotýká. Podle Talpina by bylo spravedlivější, kdyby účastníci akcí byli vybíráni tak, aby bylo zajištěno spravedlivé zastoupení všech skupin obyvatelstva.³⁸ Talpin se tedy, podobně jako Patemanová, staví proti participaci širokých vrstev obyvatelstva, protože podle něj se vždy nejedná o participaci téměř všech, ale stále o participaci zvýhodněných menšin.

Zdá se tedy, že část Talpinovy kritiky směřuje k tomu, že participativní rozpočtování nezaručuje větší legitimitu rozhodování, a nemůže tak přispět k dostatečné sociální spravedlnosti. V další části práce bude ukázáno, jak se s těmito výtkami vypořádala nejzkušenější a původní země vzniku Brazílie, dále českému prostředí bližší Slovenská republika a také jak v tomto kontextu vypadají české pokusy blízké participativnímu rozpočtování.

³⁸ Talpin, Julien. Op. cit. parafráze s.100-101.

2. Participativní rozpočtování v teorii uznání

Uvedená teoretická východiska se jen velmi málo zabývala politickými a sociálně filosofickými aspekty participativního rozpočtování a jeho potenciálem pro sociální kritiku. V následující kapitole je participativní rozpočtování teoreticky ukotveno v teorii uznání definované Axelem Honnethem, kritickým teoretikem Frankfurtské školy. Tato koncepce obsahuje ideu produktivního procesu, jenž má napomoci sebeuskutečnění jedinců a zároveň se prolíná několika sférami uznání. Na snahy o jeho prosazování je nahlíženo jako na boje za uznání.

Aby však participativní rozpočtování mohlo být normativním procesem, který má splňovat uvedené cíle, musí být vnímáno komplexně. Nelze proto zahrnout analyzované teoretické koncepty studia demokracie. Jako produktivní proces přispívající k sebeuskutečnění jedinců může participativní rozpočtování fungovat jen za předpokladu dodržení podmínek participace a deliberace účastníků, za předpokladu inovace demokracie a vytváření podmínek dlouhodobého procesu učení.

2.1 Kritická teorie společnosti jako východisko participativního rozpočtování

Kritická teorie společnosti se zformovala ve třicátých letech 20. století, tedy v období světové hospodářské krize. Bývá také označována jako Frankfurtská škola z důvodu místa svého vzniku, jímž byl Ústav pro sociální výzkum ve Frankfurtu nad Mohanem. Východiskem této teorie je sociální kritika. Základními prvky kritické teorie byla trichotomie kritika – vysvětlení – normativita, jež je založena na přístupech sociálních aktérů k realitě.³⁹ Zpočátku se teoretikové věnovali analýzám rozporů liberální společnosti, příčinám krizí a jejich vyústěním ve válečné konflikty. V pozdějším období se soustředili kritičtí teoretikové na sociální kritiku, kritiku politiky, společnosti i občanské veřejnosti.⁴⁰ Tento vývoj je poznamenán myšlenkovými směry, kterými byli kritičtí teoretikové ovlivněni. V počátcích kritické teorie společnosti to byl především marxismus, psychoanalýza s kulturními analýzami a později existencialismus a další vlivy. Mladší kritičtí teoretikové se později

³⁹ Podle tohoto přístupu se jedná o trichotomii kroků: odmítnutí (negace), přijetí (afirmace), vytvoření (kreace). Hrubec, Marek: *Od zneuznání ke spravedlnosti: kritická teorie globální společnosti a politiky*. 2011, s. 33-35.

⁴⁰ Hrubec, Marek: *Etika sociálních konfliktů: Axel Honneth a kritická teorie uznání*. 2012, parafráze s. 7.

museli vypořádat také s výzvami postmodernismu.⁴¹ Novými výzvami pro současné kritické teoretiky je globalizace, politika identity a již zmíněná klesající podpora konvenčního demokratického uspořádání.⁴²

Mezi významné autory první generace kritické teorie společnosti patří především zakladatel Frankfurtské školy a první ředitel Institutu pro sociální výzkum Max Horkheimer, dále Theodor Adorno a Herbert Marcuse. Kritická teorie těchto autorů byla ovlivněna dvěma paradigmaty, tedy paradigmatem práce a později paradigmatem pudové přirozenosti u Marcuseho. Následující generace přichází s intersubjektivním obratem, přičemž Jürgen Habermas formuloval paradigma komunikativního jednání. Na jeho dílo následně navazuje teoretik Axel Honneth jako jeden z hlavních představitelů třetí generace kritických teoretiků, jenž artikuloval paradigma sociálního uznání. Podle Marka Hrubce se v poslední době formuje další paradigma nabývající formy globálních interakcí.⁴³

Zájem o studium kritické teorie společnosti byl historicky většinou spjat s krizovými tendencemi společnosti a se zájmem je uspokojivě vysvětlit a předcházet jim. Kritičtí teoretikové díky svému sociálně orientovanému zaměření hledali a v současnosti hledají příčiny krizí v kapitalismu, liberalismu či průmyslově orientované společnosti.⁴⁴ Zároveň usilují o strukturální změny a zabývají se uspořádáním společnosti založené na sociální spravedlnosti a emancipaci člověka.

Teorie uznání rozpracovaná Axelem Honnetem se opírá o sociální kritiku zakoušeného zneuznání jedinců ze strany ostatních členů společnosti a nabízí různé formy uznání jako nutnou součást možného sebeuskutečnění a obecně dobrého života individuí.

Další kritičtí teoretikové se v současnosti věnují sociální kritice ekonomických a politických sil a procesů na různých úrovních, a to včetně té globální.⁴⁵

⁴¹ Hrubec, Marek. 2012. Op. cit. parafráze s. 7.

⁴² Schechter, Darrow: *Critical theory in the twenty-first century*. 2013, parafráze s. 189-199.

⁴³ Hrubec, Marek. 2011. Op. cit. s. 8-9.

Mezi české kritické autory druhé generace řadí M. Hrubec Karla Kosíka a Jaroslava Hrocha. Sám Hrubec společně s dalšími autory patří do třetí generace kritických teoretiků. Tamtéž, s. 151.

⁴⁴ Problému krize v kapitalistické společnosti se intenzivně věnoval Jürgen Habermas, který ukázal tři možné krizové tendence v podmínkách pozdního kapitalismu. Jednalo se o krizi ekonomickou, politickou a sociokulturní.

Viz více Habermas, Jürgen: *Problémy legitimacy v pozdním kapitalismu*. 2000, s. 62-68.

⁴⁵ Viz Hrubec, Marek. *Kritická teorie společnosti: český kontext*. 2013.

2.2 Honnethova koncepce uznání

Axel Honneth⁴⁶ se věnuje studiu kritické teorie společnosti od přelomu sedmdesátých a osmdesátých let minulého století. V této oblasti zkoumá příčiny krize a komunikační obrat, kterým teorie prošla díky J. Habermasovi. Postupně se zaměřuje na vztah kritiky a normativity a jejich vzájemné odlišení.⁴⁷ Své představy formuluje spojením normativní teorie s historicky situovanou mravností, k čemuž dospívá mimo jiné také díky kriticko-teoretické reflexi sporu mezi liberalismem a komunitarismem. Mravnost pro Honnetha souvisí s chápáním dobrého života individuí, a proto se Honneth ptá nejen po kvalitativních předpokladech existence spravedlivé společnosti, ale také po tom, jak je možné definovat takové předpoklady.⁴⁸ Honneth formuluje vlastní vyvážené pojetí mravnosti, v němž mají být dobré podmínky života na jedné straně dostatečně formální a abstraktní, ale na druhé straně dostatečně materiální a obsahové.⁴⁹

V této Honnethově koncepci mravnosti a dobrého života je důležitým prvkem samotné vyvážené stanovení *podmínek* individuálního sebeuskutečnění. Sebeuskutečnění je pak pro Honnetha nejlepší formou organizace sociálního života. Individuálním sebeuskutečněním je pro něj splnění vlastních životních cílů a k jejich realizaci je důležitá pozitivní i negativní svoboda individuí. K takovéto svobodě mohou jedinci dospět, pouze jsou-li uznáni jako partneři interakce, a mohou se tak učit vnímat své schopnosti jako pozitivní. Předpokladem tedy je důvěra v sebe sama, a to za podmínky uznání a pozitivního hodnocení druhými osobami. Těmito sociálními předpoklady však jedinec nedisponuje. Získat je může pouze za přispění partnerů interakce. Vzájemné uznání individuí tak umožňuje utváření jejich intersubjektivit.⁵⁰

Honneth usiluje o normativnost vlastní teorie dobrého života. Na základě analýzy historických a současných bojů o uznání mu jde o zdůvodnění skutečnosti, že různé subjekty usilují ve svých normativních očekáváníích vůči společnosti o sociální uznání vlastních

⁴⁶ Axel Honneth (nar. 1949) je německý sociální filosof a představitel současné kritické teorie společnosti a komunitarismu. Je ředitelem Institutu pro sociální výzkum ve Frankfurtu nad Mohanem. Náleží ke třetí generaci kritických teoretiků a navazuje tak na práci Theodora W. Adorna, Maxe Horkheimera a především Jürgena Habermase. Kromě teorie mravnosti a podmínkami dobrého života a z toho vyplývající teorie uznání se také zabývá paradoxy kapitalistické modernizace (viz kniha Zbavovat se svéprávnosti). Honneth klade důraz na interdisciplinaritu svého zkoumání a zahrnuje tak do svých analýz právní, sociální, politické, historické, psychologické a filosofické aspekty.

Hrubec, Marek. 2011. Op. cit. s. 147.

⁴⁷ Tamtéž, parafráze s. 148.

⁴⁸ Honneth, Axel: *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*. 1995, parafráze s. 175

⁴⁹ Velek, Josef: *Formální koncept mravnosti a politika uznání A. Honnetha*. 1996, parafráze s. 11.

⁵⁰ Tamtéž, parafráze s. 7-25.

schopností. Jeho cílem je rozlišovat „produktivní“ procesy, které přispívají k individuálnímu sebeuskutečnění, a „destruktivní“ procesy, které toto uskutečnění narušují.⁵¹ Díky těmto produktivním procesům by mělo docházet k postupnému naplňování uznání ve všech sférách až do ideálního bodu plného uznání.⁵²

Tato práce pracuje s normativností teorie uznání a nastiňuje participativní rozpočtování jako jeden z produktivních procesů, které mají přispět ke vzájemnému uznání, a následně tak k individuálnímu sebeuskutečnění a naplnění podmínek dobrého života jedinců. Jedná se také o jeden ze způsobů, jak se přiblížit sociálně spravedlivému uspořádání společnosti.

2.3 Tři sféry uznání dle Honnetha

Honneth ve formulování své teorie uznání navazuje na Georga W. F. Hegela, jehož práci analyzoval v kontextu uznání a sebeuskutečnění osob a dospěl k závěru, že Hegel je nejdůležitějším filosofem uznání.⁵³ V jeho dílech nachází intersubjektivní pojetí mravnosti a snahy definovat podmínky individuálního uvědomění.

Honneth v Hegelových pracích nachází také definice sfér vzájemného uznání (viz schéma ě. 1). Těmito sférami jsou pro Hegela sféra rodiny, kde způsob uznání je intuitivní založený na emocionálním vnímání, na lásce a přátelství. Druhou sférou je občanská společnost, kde uznání osob a jejich formální autonomie nastává při kognitivním přijetí ostatními osobami. Třetí sférou je oblast státu, tedy oblast individuální osobnosti s uznáním probíhajícím na základě intelektuální intuice.⁵⁴

⁵¹ Velek, Josef. Op. cit. parafráze s. 13.

⁵² Hrubec, Marek. 2012. Op. cit. parafráze s. 50.

⁵³ Honneth nejdříve analyzoval Hegelova raná díla, avšak v současnosti recipoval i jeho pozdější díla, jako byla práce *Základy filosofie práva*. Zde nalézá teoretický základ pro tvrzení, že sociální spravedlnost lze dosáhnout pouze za podmínek vzájemného uznání (s ohledem na historicky vytvořené vztahy uznání).

Honneth, Axel: *The I in we: studies in the theory of recognition*. 2012, parafráze s. viii.

⁵⁴ Honneth, Axel. 1995. Op. cit. parafráze s. 23-30.

Schéma č. 1 Honnethova analýza východisek sfér uznání

Způsob uznání:	Objekt uznání:		
	jedinec (jeho konkrétní potřeby)	osoba (jeho formální autonomie)	subjekt (individuální osobnost)
	rodina (láska)		
intuitivní (emocionální)			
přijetí (poznávací)		občanská společnost (právo)	
intelektuální intuice (emoce, jež se stala racionální)			stát (solidarita)

Zdroj: Honneth, Axel: *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*. 1995, s. 25, (překlad autorky).

Honneth na základě Hegelových východisek formuluje tři formy uznání, kterými jsou pro něj láska, právo a ocenění (solidarita).⁵⁵ Vznik těchto sfér uznání spojuje se vznikem moderní společnosti v podmínkách politické emancipace. Definiuje tak tři základní formy vzájemného uznání, které jsou historicky prosazovány v bojích o uznání.⁵⁶ Jedná se o sféru lásky a přátelství, sféru právních vztahů a sféru sociálního ocenění.

První sféru uznání tvoří láska a přátelství, která jsou prvním stupněm vzájemného uznání v soukromí, kdy si subjekty uvědomují své potřeby. Honneth zasazuje první okamžiky sebeuvědomění a potřeby vlastního uznání do raného dětství a vztahu k matce či jiné pečující osobě. Samotná láska je tedy formou vzájemného uznání potřeb a schopností individuí a tyto potřeby a schopnosti jsou zároveň druhou stranou uspokojovány.⁵⁷

Právní sféra uznání se opírá o uznání lidské důstojnosti partnerů interakce. Takové uznání je předpokladem vnitřní a vnější svobody a sebeuskutečnění individuí. Právní uznání má pro Honnetha také prvek morální, kdy takové uznání přiznává osobě

⁵⁵ Honneth, Axel. 1995. Op. cit. parafráze s. 23-30.

⁵⁶ Velek, Josef. Op. cit. parafráze s. 15.

⁵⁷ Honneth, Axel. 1995. Op. cit. parafráze s. 95-106.

morální vlastnosti, které ji zavazují k morální odpovědnosti. Pokud čelí jedinec zneuznání v této oblasti, přestává se vnímat jako morálně odpovědná osoba.⁵⁸ Právní zneuznání se tedy zdá být jednou z příčin patologických jevů ve společnosti, i proto je nutné rozšiřovat právní uznání na čím dál větší okruh osob. Uznání jedinců jako morálně svéprávných osob a jejich zařazení do politického společenství se však děje pod tlakem osob vyloučených a znevýhodněných. Díky tomu ale postupně dochází k rozšiřování právního uznání s cílem dosažení individuální autonomie, kdy může jedinec uskutečňovat své vlastní představy dobra.⁵⁹ Právní uznání má také rovinu rovného přístupu občanů k morálním nárokům a povinnostem, jež jsou společností sdíleny a vnímány jako potřebné pro vlastní sebeuskutečnění. Jedinec by tedy měl mít možnost uskutečnit svůj život na základě vlastních měřítek dobra.⁶⁰ Práva a povinnosti se tak řídí morálními závazky stanovenými společností.

Sféra sociálního ocenění se od právního uznání oddělila s postupem modernizace společnosti. Určuje schopnosti a vlastnosti, jimiž se jedinci od sebe odlišují.⁶¹ Tyto odlišnosti, které jsou vlastní jednotlivcům, je potřeba vzájemně uznat, a to na základě solidarity. Neuznání těchto odlišností nevede k sebeuskutečnění, ale naopak ke znevažování. V této sféře uznání je však důležitým prvkem hodnotový systém, jež si společnost stanovuje, a podle něhož se schopnosti jedinců dají posuzovat. Tento systém tedy má být nastaven tak, aby se přibližoval normativnímu cíli sebeuskutečnění individuů.⁶² Nastavení obsahů vzorců tohoto hodnotového systému prošlo historickým vývojem, avšak mezi tři základní vzorce stále patří původ, výkon a solidarita.⁶³

Aspekt původu v sociálním ocenění s modernizací společnosti a ústupem feudalismu postupně ztrácel na významu, ale i v současnosti určuje původ toky finančního i sociálního kapitálu. Sociální ocenění na základě výkonu spočívá v nerovné odměně za nerovný pracovní výsledek osob.⁶⁴ Výkon pak v současném kapitalistickém uspořádání založeném na tržních mechanismech dostává další významy a mění se na úspěch na trhu.⁶⁵ Solidaritu chápe Honneth jako vztah interakce subjektů, jež oboustranně uznávají odlišné způsoby života, čímž

⁵⁸ Honneth, Axel. 1995. Op. cit. parafráze s. 118 a také s. 139.

⁵⁹ Velek, Josef. Op. cit. parafráze s. 19-20.

⁶⁰ Hrubec, Marek. 2012. Op. cit. parafráze s. 92-93.

⁶¹ Honneth, Axel. 1995. Op. cit. parafráze s. 121.

⁶² Velek, Josef. Op. cit. parafráze. s. 23.

⁶³ Hrubec, Marek. 2012. Op. cit. parafráze s. 117.

⁶⁴ Tamtéž, parafráze s. 120-122.

⁶⁵ Viz více ve sborníku Axela Honnetha:

Honneth, Axel (eds.): *Zbavovat se svéprávnosti: paradoxy současného kapitalismu*. 2007.

si vzájemně vyjadřují úctu k druhému.⁶⁶ Vztahování se k druhému má však také podmínku zhodnocení výkonu druhého s přihlédnutím k jeho sociálním a psychickým podmínkám. Podle Hrubce se tato forma solidarity vyskytuje v současných anomizovaných společnostech stále méně.⁶⁷

Podle Honnetha je tak mravnost a dobrý život podmíněn naplněním výše uvedených forem uznání. Sebeuskutečnění individuů závisí na sebedůvěře jedince, již získává naplněním těchto sfér uznání. Zkušenost zneuznání v každé z těchto sfér má pak odlišné negativní důsledky na jedince a společně ohrožují celou integritu osobnosti člověka (viz schéma č. 2). Honneth svou teorii rozpracoval v souladu s trichotomií kritické teorie, tedy kritika-vysvětlení-normativita. Příčiny narušení osobnosti jedince nachází v zakoušeném zneuznání a neúctě od partnerů interakce a normativním cílem, jak zlepšit pojmání vlastní osobnosti, jež je narušeno zkušeností neúcty, je dosáhnout naplněného uznání.

Schéma č. 2 Uspořádání vztahů uznání podle Honnetha

Způsob uznání	emocionální podpora	kognitivní úcta	společenské ocenění
Dimenze osobnosti	potřeby a emoce	morální odpovědnost	vlastnosti a schopnosti
Formy uznání	primární vztahy (láska, přátelství)	právní vztahy (práva)	společenské hodnoty (solidarita)
Potenciál rozvoje	-	generalizování, odformalizování	individualizace, zrovnoprávnění
Praktický vztah k sobě samému	základní sebedůvěra	sebeúcta	sebeocenění
Formy neúcty	zneužití a zneuctění	popření práv a exkluze	zostuzení a potupa
Ohrožená část osobnosti	fyzická integrita	sociální integrita	čest a důstojnost

Zdroj: Honneth, Axel: *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*. 1995, s. 129 (překlad autorky).

Marek Hrubec a Giovani Saavedra doplnili Honnethovy sféry uznání o další dvě oblasti, tedy o oblast ústavního uznání a o oblast uznání mezinárodního. Saavedra reflektuje

⁶⁶ Honneth, Axel. 1995. Op. cit. parafráze s. 128.

⁶⁷ Hrubec, Marek. 2012. Op. cit. parafráze s. 128-130.

současné trendy konstitucionalismu a upozorňuje na důležitost ústavní praxe a ústavních teorií, jež musí předpokládat posilování vztahů politické autonomie a vztahů vzájemného uznávání. Rozvíjí tak koncept uznávajícího konstitucionalismu založeného na procesu učení.⁶⁸ Honneth se ve své novější práci začíná zabývat také koncepcí uznání a zneuznání mezi národními státy a z toho plynoucího mezinárodního uspořádání.⁶⁹ Jeho analýzy však ještě nerozvinuly globální úroveň uznání. Další autoři pak odpovídají na výzvy globalizace a rozpracovávají teorie transnacionálního uznání na pozadí současných integračních procesů a výzev interkulturního uznání.⁷⁰

2.4 Sféry uznání a participativní rozpočtování

Participativní rozpočtování a jiné inovativní koncepty s prvky participace a deliberace přispívají k naplnění principu uznání zejména v právní a sociální oblasti. Právní sféra uznání vytváří předpoklad pro uznání ve sféře sociální. Je tomu tak proto, že v rámci právního uznání je jedincům dána možnost, definovaná jako jejich právo, rozhodovat o rozdělování veřejného rozpočtu.

Vlastní účast na akci je již spojena se sférou sociálního ocenění. Sociální ocenění v participativním rozpočtování nastává v momentě aktivní participace člověka na proceduře, kdy svým příspěvkem má možnost být oceněn deliberací zúčastněných. Uznání sebe samého jako partnera interakce v diskuzi pak nabízí zúčastněnému dvě další formy sociálního ocenění. Účastí na rozhodovací proceduře mohou přispět sami sobě prosazením svého názoru či vyřešením svého vlastního problému, což jim může vylepšit vlastní sociální status a postavení. Nebo mohou přispět sociálním oceněním osobám, jež jej potřebují a nedostává se jim ho. I takový čin může vést k vlastnímu sociálnímu ocenění.

Sféry uznání v tomto kontextu tedy přináší mezní kategorie Honnethovy analýzy, kdy právní uznání předchází možnosti získat sociální ocenění. Sociální ocenění pak náleží pouze jedinci, jenž aktivně participuje na proceduře, a může tak přispět k vlastnímu či cizímu společenskému uznání. V porovnání s Honnethovými koncepcemi sfér uznání tyto inovativní prostředky přinášejí prvek aktivity jedince, kdy jedinec, aby dosáhl sociálního ocenění, se musí zapojit do rozhodovacích procedur a to vždy za dodržení principů deliberace. Důležitost

⁶⁸ Rozvíjí zde také výzkumný program uznávajícího konstitucionalismu. Viz více: Hrubec, Marek. 2012. Op. cit. parafráze s. 143-162.

⁶⁹ Viz podkapitola „Recognition between states“ v: Honneth, Axel. 2012. Op. cit. s. 137-152.

⁷⁰ Viz více Hrubec, Marek. 2011. Op. cit.

právního ukotvení koncepce a vůbec možnosti deliberovat je tedy klíčová. Právě za tento právní nárok probíhají v současnosti boje o uznání.

2.5 Zakoušené zneuznání v kontextu participativního rozpočtování

Negativní zkušenost zneuznání v jakékoli z uvedených oblastí destruuje pozitivní vztah jedince k sobě samému a svému sebevědomí, jehož nabyl prostřednictvím uznání ve sféře lásky a přátelství.⁷¹ Tato zkušenost zároveň brání sebeuskutečnění jedinců a sociálních skupin, což je podle Honnetha jeden z normativních cílů pro dosažení dobrého života. Zneuznání je také doprovázeno emocemi, jako je stud či zloba, z čehož se následně stává zdroj kritiky a motivace k sociálnímu boji o uznání.⁷² Odpírané uznání může mít podobu vylučování z rozhodujících reprezentačních, komunikativních a interpretativních praktik naší společnosti, a proto je podle Honnetha zapotřebí kritického postoje ke zneuznání osob. Zakoušené zneuznání v oblasti právní a sociální je tedy podrobováno kritice a konstrukce politik s intersubjektivním zacílením, jež podpoří politiku difference, je způsobem, jak se přiblížit cílené normativitě. Zkoumané participativní prostředky sloužící inovaci vládnoucích struktur pak mohou být součástí takových politik.

V oblasti právního uznání, kde je nejdůležitějším prvkem uznání jedince jako člena právního společenství, se zneuznání projevuje zbavováním práv osob, které nedisponují kompetencemi nutnými pro jejich výkon. Důležité však je zhodnotit, zda stanovení těchto nutných kompetencí proběhlo na základě uvědomělé shody členů společenství, anebo na základě rozhodnutí dominantní skupiny ve společnosti.⁷³

Odpírání práv a umělé konstruování kompetencí osob, jež jsou či nejsou schopny naplňovat tato práva je však problémem většiny moderních společností. Tyto kompetence se postupně proměňují v závislosti na změnách požadavků společnosti o uznání. O eliminaci těchto požadavků na určité kompetence jedinců usilují participativní a deliberativní prostředky, jako je participativní rozpočtování. Splňují tak požadavky uznání v právní sféře. Samotná participace občanů na rozhodování, která na ně mají bezprostřední vliv, dává jedincům větší možnost vlastního sebeuskutečnění a realizaci vlastního dobrého života. Účastí na rozhodovacích procesech může jedinec ovlivnit kvalitu vlastního budoucího

⁷¹ Honneth, Axel. 1995. Op. cit. parafráze s. 132.

⁷² Tamtéž, s. 136.

⁷³ Hrubec, Marek. 2012. Op. cit. parafráze s. 96-97.

života. Touto účastí však spolurozhoduje i o životě ostatních členů společnosti, což na něj klade také morální závazky vůči nim. Participace navíc boří nutnost kompetencí k výkonu práv, protože zahrnuje všechny členy společnosti, kteří se chtějí účastnit rozhodování. Participativní rozpočtování navíc obsahuje prvky, jež umožňují zapojení i marginalizovaných skupin občanů do procesu. Kompetence k rozhodování o tak důležité věci jako je veřejný rozpočet získávají účastníci díky specificky nastaveným procesům v průběhu rozpočtování. Míra informovanosti z různých zdrojů je tedy natolik vysoká, že je možné zapojit jedince bez definování jakýchkoli kompetencí. Zásady praktické deliberace pak usilují o rovné zapojení účastníků do diskuzí a formulování výsledků jednání.

Zakoušené zneuznání ve sféře sociálního uznání se týká skupin osob, jejichž odlišnosti nejsou uznány a pohybují se také mimo rámec nastavených hodnotových systémů. Boje o uznání probíhaly v této sféře nejdříve na základě poměrování výkonu. Aktéry bojů o toto uznání tedy byly ženy a marginalizované skupiny obyvatel, jež vedly boj o uznání svého přínosu pro společnost, který neodpovídal poměřovanému normativnímu výkonu.⁷⁴ Dalším druhem boje o uznání v sociální sféře byla snaha o uplatňování principu solidarity v otázce přerozdělování.⁷⁵

Principy solidarity, které jsou v současné společnosti nahrazeny principy trhu, jsou díky participaci prohlubovány. Díky participaci širokých vrstev společnosti a možnosti artikulovat vlastní problémy a názory, případně vlastní odlišné hodnoty, může docházet k postupné přeměně hodnotových systémů většinové společnosti ve prospěch té menšinové. Aby se však solidarita stala základním prvkem společenských vztahů, nestačí vyslechnout hlas marginalizovaných, nýbrž přeměnit současný tržní systém ekonomických, ale především společenských vztahů. Přerozdělování zdrojů na základě tržního systému se ukázalo být nespolehlivé a inovativní prvky, jako je participativní rozpočtování, mohou narušovat tyto tržní principy. Děje se tak přerozdělením veřejných zdrojů do neziskových a obecně prospěšných aktivit.

⁷⁴ Hrubec, Marek. 2012. Op. cit. parafráze s. 123.

⁷⁵ Tamtéž, s. 130.

2.6 Boj o uznání

Honnethova koncepce zachycuje také moment boje proti zneuznání vedený znevýhodněnými skupinami osob.⁷⁶ Motivy pro odpor či protest osob nacházejí studie o sociálních a politických hnutích v oblasti zájmů jedinců či skupin. K artikulaci těchto zájmů pak dochází při nerovnoměrné distribuci materiálních zdrojů a příležitostí. V oblasti uznání lze nalézt motivaci jedinců k odporu v morální zkušenosti vycházející z jejich očekávaného uznání vlastní individuality. Taková negativní zkušenost poté motivuje k odporu či boji, avšak k rozhodnému sociálnímu boji dochází, až když jedinec dokáže tuto motivaci přenést do celé společenské skupiny.⁷⁷

Boj v oblasti uznání je spojen s obsahem morálních vzorců – obsah vzorců však není neměnným prvkem, nýbrž reflektuje postupně se měnící sociální požadavky a i ve vývoji sociálních hnutí lze pozorovat vývoj vzorců uznání.⁷⁸ Samotný boj o uznání je tedy zdrojem morálního vývoje. Podle Marka Hrubce: „Morální pokrok společnosti jako celku se uskutečňuje prostřednictvím bojů o uznání, a to postupným aplikováním morální dialektiky obecného a zvláštního, jež spočívá právě v neustálém upozorňování exkludovaných skupin na to, že existuje určitý rozpor mezi obecným legitimním vzorcem uznání a jeho realizací.“⁷⁹

Za předpokladu, se kterým tato práce pracuje, tedy že koncept participativního rozpočtování je jedním z produktivních procesů, které mají přispět k individuálnímu sebeuskutečnění a k naplnění podmínek dobrého života, je možné snahy o jeho zavedení chápat jako boj o uznání zejména v oblastech právního a sociálního uznání. Právní uznání spojené s právním rámcem, jenž umožňuje realizaci participativního rozpočtování, je tedy klíčové. Boj o uznání v této oblasti je tudíž prvotně bojem o existenci právního nároku participovat na rozhodování o veřejných financích.

Při uvedeném spojení teorie uznání s participativním rozpočtováním vyvstává několik otázek, jež budou v další části práce problematizovány. Jedná se o tyto body: Za podmínky inkluzivního přístupu všech zájemců o účast, jak zajišťuje tento koncept získání kompetencí účastníků pro tak důležitá rozhodnutí? Souvisí-li boj za zavedení participativního

⁷⁶ Honneth nazývá tento boj jako sociální boj, zahrnující sociální a právní oblast uznání. V oblasti lásky a přátelství totiž probíhá boj odlišně než v těchto sférách.

Honneth, Axel. 1995. Op. cit. parafráze s. 162.

⁷⁷ Tamtéž, parafráze s. 161-163.

⁷⁸ Hrubec, Marek. 2012. Op. cit. parafráze s. 114.

⁷⁹ Tamtéž, s. 114.

rozpočtování s právním uznáním, potvrzuje se Honnethův předpoklad, že je veden tlakem vyloučených a znevýhodněných skupin společnosti? Jak učí participativní rozpočtování principům solidarity?

2.7 Kritika a doplnění Honnethovy koncepce uznání

Honneth postupně reformuloval a rozšířil svou teorii uznání, a to v polemice se sociální a politickou teoretičkou Nancy Fraserovou a dalšími autory. Reflexí argumentů Fraserové analyzuje teorii uznání také s kulturním uznáním a zařazuje do ní model ekonomického přerozdělování.⁸⁰ Nespravedlnost, kterou je odpírané uznání, lze tedy podle Honnetha napravit kulturní nebo symbolickou změnou zahrnující hodnocení jedinců, jimž je upírán respekt. Dále také uznávání a hodnocení kulturní rozmanitosti společností a jedinců.⁸¹

Nancy Fraserová se v polemice s Honnethem snaží propojit paradigmaty uznání a přerozdělování, a to prostřednictvím správně nastavené teorie spravedlnosti, která zahrne požadavky sociální rovnosti a uznání difference, a také pomocí politických prostředků, jenž zabrání nerovnému rozdělování a zneuznání.⁸² Fraserová také upozorňuje na problematický bod Honnethovy teorie týkající se posouzení nároků na uznání, tedy jak posoudit oprávněnost těchto nároků. Sama nabízí koncept participativní parity, kde nároky na uznání musí podporovat paritní zastoupení nároků ostatních.⁸³ Tím je možné podle Fraserové předejít represivním nárokům pramenícím z patologických jevů ve společnosti, jež nekorespondují s principy uznání difference jedinců. Problematický je však v případě tohoto řešení předpoklad vzájemného uznání v podmínkách participativní parity, což koncepci uvádí do kruhu, ze kterého lze vykročit až případnou změnou sociální reality, tedy zvýšením požadavků na uznání a přerozdělování.⁸⁴ Fraserová touto svou koncepcí, jež doplňuje teorii uznání, také upozorňuje na skutečnost, že příčiny zneuznání nelze hledat pouze

⁸⁰ Viz Fraser, Nancy, Honneth, Axel: *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*. 2003, kapitola druhá, s. 110-197.

⁸¹ Tamtéž, kapitola 4, s. 235-267.

⁸² Nancy Fraser upozorňuje na rozdílnou tradici obou paradigmat a kritizuje jejich oddělování. Paradigma přerozdělování pochází z anglo-americké liberální tradice spjaté s Kantovým pojetím morality. Zatímco paradigma uznání fenomenologické tradice spojené s prací Hegela a jeho fenomenologií vědomí. Tamtéž, parafráze s. 27-33.

⁸³ Tamtéž, parafráze s. 37-39.

⁸⁴ Tamtéž, parafráze s. 44.

v psychoanalýze, jak učinil Honneth, ale že tyto příčiny lze nalézt také v politické sféře, kde jsou přítomny politické důvody zneuznání.⁸⁵

Princip sociálně spravedlivého přerozdělování může být podporován i prostřednictvím prostředků participativního rozpočtování. Uvědomělé rozhodování účastníků o finančních prostředcích umožňuje naplnit podmínky spravedlivého přerozdělování, ale jen při sdílené solidaritě ve společnosti. V další části práce bude tedy věnován prostor tomu, zda rozhodování v participativním rozpočtování opravdu odpovídají zásadám solidarity, a usilují tak o dosažení spravedlivého přerozdělování.

⁸⁵ Fraser, Nancy, Honneth, Axel. Op. cit. parafráze s. 209.

3. Participativní rozpočtování v kontextu boje o uznání

V předchozí části práce bylo nastíněno několik problematických bodů, jež vyvstaly při zasazení participativního rozpočtování do různých teoretických východisek, zejména pak při jeho chápání v kontextu teorie uznání, a tyto body budou v následující části reflektovány.

Aby participativní rozpočtování mohlo fungovat jako produktivní proces přispívající k dosažení uznání v oblasti sociální a právní, musí být stanoveny minimální procedurální požadavky na tento koncept, který však má po celém světě mnoho rozmanitých podob. Vzhledem k této různorodosti bude věnována pozornost vlivu podoby participativního rozpočtování na samotný princip uznání a na sociální spravedlnost jako takovou. Rozmanitost podob konceptu nastíněná výše může mít podle některých autorů zásadní vliv na výstupy, což však také znamená, že nemusí splňovat cíle očekávané od této rozhodovací procedury. Analyzována bude původní brazilská koncepce z města Porto Alegre, některé další inovované koncepce, koncepce ze slovenské Bratislavy a české pokusy, jež jsou uvedeným konceptům podobné v některých základních rysech.

Následnou analýzou soudobého boje o uznání v oblasti zavádění participativního rozpočtování bude reflektována otázka potvrzující tlak znevýhodněných společenských skupin s levicovou orientací. Tato analýza bude také provedena u různých modelů koncepcí s různými historickými zkušenostmi. Důraz bude kladen na české koncepce, tedy ty, které již úspěšně fungují a jejichž zavádění si také prošlo vlastním vývojem. Analyzováno bude také české úsilí o zavedení participativního rozpočtování, jež se podobá některé z klasičtějších podob konceptu a zejména pak organizacím občanské společnosti, jež o to usilují. Toto úsilí bude zkoumáno ve specifickém případě činnosti Národní sítě Zdravých měst, a to v modifikaci iniciace pro zapojení měst do těchto struktur, které s sebou nese závazky zapojení občanů do rozhodovacích procesů.

3.1 Rozmanitost podob participativního rozpočtování

Participativní rozpočtování je v Brazílii využíváno od konce 80. let minulého století a s jeho postupným rozšiřováním do dalších částí světa se obsah tohoto konceptu velmi proměnil. Přesná užší definice tohoto konceptu, která by byla platná po více než 20 let a v různých zemích světa, tak není možná.

Mezi základní kritéria pro zařazení různých forem participativních koncepcí do participativního rozpočtování řadí Yves Sintomer těchto pět prvků:

- (1) „diskutovány musí být finanční nebo rozpočtové aspekty,
- (2) zahrnuta musí být úroveň města nebo obvodu s rozhodovací pravomocí (vylučuje zejména sousedská setkání),
- (3) proces se musí opakovat ve stejné podobě (vylučuje jednorázové akce typu referend),
- (4) proces je založen na veřejné deliberaci uvnitř fór či skupin,
- (5) je vyžadována jistá forma zodpovědnosti.“⁸⁶

Původní koncepce pocházející z brazilského města Porto Alegre bývá označována jako model Porto Alegre a často bývá odborníky vyzdvižována jako model, jenž nejvíce naplňuje požadavky participace a deliberace. Jedná se tedy o první a do jisté míry také základní model participativního rozpočtování, který bude také dále analyzován.

Evropské zkušenosti spojené se snahami o inovaci demokracie v rozpočtových otázkách se však liší od modelu Porto Alegre. Yves Sintomer na základě analýzy těchto evropských experimentů vytvořil procedurální typologii podle uvedených základních kritérií. Jeho typologii tvoří tyto modely:

- Model Porto Alegre adaptovatelný pro Evropu – přímo ovlivněný model, velmi podobný základnímu brazilskému modelu
- Participace na základě organizovaných zájmů – založený na neokorporativních⁸⁷ principech zapojení zájmových skupin
- Komunitní financování na lokální a městské úrovni – nezávislé na veřejném rozpočtu s malou nebo žádnou rozhodovací pravomocí (spíše poradní funkce)⁸⁸

⁸⁶ Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Röcke, Anja: *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*. 2008, s. 68. (překlad autorka).

⁸⁷ Neokorporativní principy jsou založeny na propojení zájmových skupin se státem.

⁸⁸ Podle Sintomera však právě tento model má největší potenciál pro rozšíření do oblastí Východní Evropy a také pro rozšíření oblasti participování na kulturní, environmentální či sociální aspekty. Tamtéž, parafráze s. 171.

- Veřejné/soukromé vyjednávání v rámci kulatých stolů – část financí, o nichž se rozhoduje, pochází ze soukromých zdrojů (soukromé společnosti, případě mezinárodní organizace však mají vliv na podobu procedur)
- Model „blízké participace“ – blízké ve smyslu geografické blízkosti účastníků (sousedství) i vzájemné blízkosti účastníků a lokálních zástupců veřejné správy; v tomto modelu se spíše utváří rozvojové priority, na něž mají být alokovány veřejné prostředky
- Konzultace o veřejných financích – forma navrhování rozvojových priorit, či zvažování možností, jak se vypořádat s deficitem veřejných financí.⁸⁹

Uvedené modely participativních experimentů se liší v míře podobnosti s klasickým participativním rozpočtováním. Liší se také navzájem v mnoha procedurálních aspektech, což může mít vliv na získání sociálního ocenění z těchto procedur a na samotný princip dosaženého uznání.

Výhodami participativního rozpočtování, díky kterým jej lze označit za produktivní proces, jež přispívá ke vzájemnému uznání a sociálnímu ocenění jedinců, jsou zejména:

- (1) princip reálné možnosti zapojení všech občanů, jichž se rozhodování a jeho výsledky dotýkají bez ohledu na jejich kompetence,
- (2) úsilí o spravedlivější přerozdělování zdrojů tržního systému, jenž má přispět k větší finanční soběstačnosti občanů završené skutečnou rozhodovací pravomocí,
- (3) proces „učení se“ principům solidarity tak, aby mohla být naplněna také oblast sociálního uznání.

Tyto principy tedy nemohou být naplněny u experimentů podobných participaci na základě organizovaných zájmů, jelikož neo-korporativní principy nezapojují všechny občany do procesu, ale zapojují hlavně zástupce zájmových skupin a jiných organizovaných uskupení. Další modely postrádají úsilí o spravedlivé přerozdělování zdrojů završené opravdovou rozhodovací pravomocí či velkým vlivem na ni, pokud není garantováno politickou elitou, že výsledky rozpočtování budou implementovány a skutečně realizovány, jako tomu není například v modelu Konzultací o veřejných financích, kde není toto úsilí završeno očekávaným cílem a procedura může být postižena následným nezájmem občanů o participaci na ní. Problematický je také objem financí, o nichž se rozhoduje, protože příliš

⁸⁹ Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Röcke, Anja. 2008. Op. cit. parafráze s. 173 (překlad autorka).

malé částky neumožňují redistribuci zdrojů, nýbrž pouze příspěvky na dílčí aktivity, a nedostatečně motivují občany k participaci.

Proces učení se principům solidarity v bojích o uznání je dlouhodobý proces, ke kterému mohou přispět participativní experimenty. Je tomu tak díky dobře nastaveným deliberačním procesům uvnitř participativních fór účastníků. Jedním z nejdůležitějších prvků je transparentnost procesu s účastí osob s rozhodovací pravomocí. Model veřejného/soukromého vyjednávání tedy nesplňuje toto kritérium, jelikož celá koncepce může být ovlivněna soukromými zájmy velkých firem, jež svěřují své prostředky do rukou účastníků. Principy solidarity mohou být prohlubovány jen za dodržení další podmínky, tedy dobré informovanosti účastníků a vůbec přístupu k nezávislým informacím o projednávané záležitosti.

Z výše uvedeného vyplývá, že na podobě participativního rozpočtování závisí míra produktivity přispívající k dosažení principů uznání. Tak jako Patemanová nepovažuje všechny modely participativního rozpočtování za plnou součást participativní demokracie, protože nesplňují všechny participativní předpoklady, nelze tedy všechny uvedené modely chápat jako zcela produktivní procesy přispívající ke vzájemnému uznání.⁹⁰

3.1.1 Model Porto Alegre

Popis modelu

Brazilský model participativního rozpočtování je založen na dlouhodobém opakujícím se procesu, jenž trvá jeden až dva roky a při němž se vytváří rozpočet na následující období. Potencionálními účastníky, kteří bývají zváni na akci, jsou osoby, jichž se rozpočtování týká, tedy občané města, či dané městské čtvrti. Jejich oslovení a výzva k účasti probíhá prostřednictvím médií, neziskových organizací, osobně, písemnou nebo elektronickou formou a samozřejmě také prostřednictvím setkání, na nichž se o participativním rozpočtu deliberuje. V modelu Porto Alegre přitom počet účastníků společně s postupem procedury záměrně klesá. Je tomu tak proto, že model má tři úrovně, kterých se dále účastní pouze participačně aktivní vybraní zástupci (viz schéma č. 3).

Zatímco v první fázi se účastní rozpočtování všichni pozvaní obyvatelé dané oblasti, do druhé fáze postupují pouze zástupci z plenárního shromáždění, kteří dále pokračují

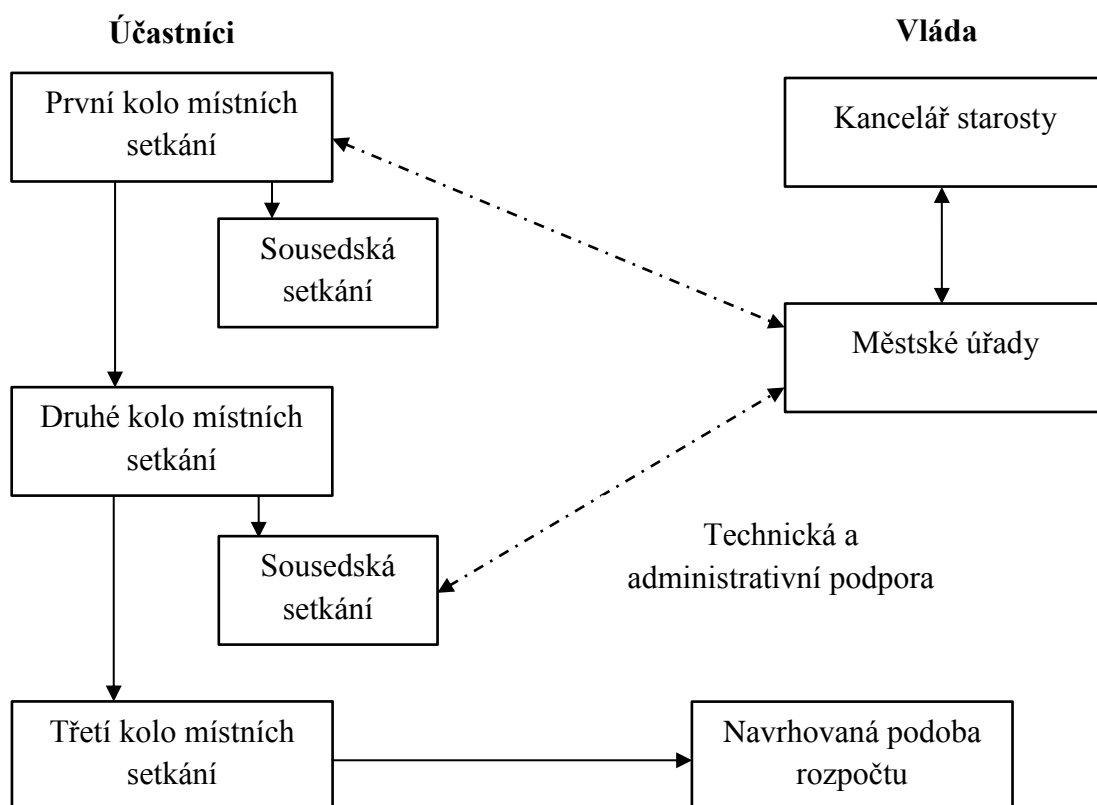
⁹⁰ Pateman, Carole. 2012. Op. cit. parafráze s. 14.

v rozpočtování v tzv. Fóru zástupců. Do třetí fáze tvorby rozpočtu postupují také pouze vybraní zástupci z Fóra zástupců, kteří se účastní tzv. Participativně rozpočtovací městské rady. Počet zástupců z nižších úrovní, tedy delegátů, se liší v závislosti na počtu účastníků z nižších fází.⁹¹ Organizátoři tedy vždy usilují o dodržení proporcionality zastoupení.

Na všech výše zmíněných úrovních rozpočtování probíhají veřejné diskuse, jež usilují o dodržování zásad deliberativní demokracie. Deliberace probíhá vždy v rámci skupin občanů, nejdříve tedy sousedských skupin dané oblasti, poté skupin na úrovni městských částí a následně menších skupin delegátů v rámci Participativně rozpočtovací městské rady.⁹²

Participativní rozpočtování podle modelu Porto Alegre je zakončeno vytvořením konkrétního návrhu na alokaci zdrojů z veřejného rozpočtu. Návrh však bývá rámcový, vyjadřující rozvojové priority města, které mají být financovány. Vláda rozpočet může doplnit, či dále rozpracovat. Výsledky brazilského rozpočtování ale mají vysokou váhu pro místní politiky, protože oni sami se jako pozorovatelé účastní participativního rozpočtování.

Schéma č. 3 Průběh participativního rozpočtování v Porto Alegre



Zdroj: Wampler, Brian: *A Guide to Participatory Budgeting*. 2007, s. 67 (překlad autorka).

⁹¹Moynihan, Donald: *Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries*. 2007, parafráze s. 68.

⁹²Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Röcke, Anja. 2008. Op. cit. parafráze s. 168.

Základní prvky brazilského participativního rozpočtování

Mezi prvky modelu Porto Alegre, jež nás zajímají z hlediska teorie uznání, je možné zařadit princip inkluze, získávání kompetencí účastníků, výsledky procedur a jejich dopad. Princip inkluze má v brazilském modelu důležitou roli. Brazílie si totiž nese neblahé dědictví své historie v podobě politiky založené na patronážních vazbách, korupce a společenského vyloučení. Participativní rozpočtování tak narušuje sociální a politickou exkluzi, protože nízkopříjmoví a tradičně vylučovaní občané dostávají příležitost konat politická rozhodnutí.⁹³ Prakticky je Porto Alegre, i jiná brazilská města, rozdělena na několik samostatných obvodů. V rámci každého obvodu je vytvořena analýza Indexu kvality života místních občanů. Na jejím základě se stanovení zastoupení znevýhodněných skupin obyvatelstva v procesu. V oblastech s vysokou mírou chudoby, velkou hustotou obyvatelstva a se špatnou úrovní infrastruktury je jejich zastoupení vyšší.⁹⁴

Inkluzivní princip v modelu Porto Alegre má také další rozměr, jímž je získávání kompetencí pro samotnou účast v průběhu celého procesu. Účastníci jsou informováni o tvorbě a struktuře veřejného rozpočtu a sami rozhodují o rozvojových prioritách do budoucna. Důležitá je i přítomnost organizátorů, jimiž jsou hlavně městští úředníci, zastupující výkonnou složku a v menší míře také politici, zastupující rozhodovací složku. Obě skupiny jsou pro tuto příležitost vyškoleny s důrazem na zvýšení úrovně komunikačních dovedností.⁹⁵ Díky informacím, jež účastníci získávají před akcí v rámci příprav organizátorů i v průběhu akce od odborníků, politiků i ostatních účastníků, si tak vytváří kompetence pro vlastní účast sami. Tvorba těchto kompetencí následně předurčuje vytvoření jádra participativních osob, jež se pravidelně účastní participativních rozpočtování a zapojují se do aktivní občanské společnosti.

Snaha prohloubit solidární přístup ve společnosti byla i jedním z důvodů iniciace participativního rozpočtování v Porto Alegre. Předchozí nedemokratický brazilský režim dlouhá léta zvýhodňoval střední a vyšší třídu brazilského obyvatelstva a nová demokratická vláda se začala zajímat také o nízkopříjmové a znevýhodňované obyvatele.⁹⁶ V rámci přerozdělování veřejných zdrojů se tak začala orientovat směrem k sociálně spravedlivější distribuci zdrojů.

⁹³ Wampler, Brian: *A Guide to Participatory Budgeting*. 2007, parafráze s. 22-23.

⁹⁴ Tamtéž, parafráze s. 26.

⁹⁵ Tamtéž, parafráze s. 28.

⁹⁶ Tamtéž, parafráze s. 23.

Výsledkem participativního rozpočtování je návrh rozpočtu či rozvojových priorit města stanovených účastníky akce a jejich zástupci. Konečný návrh by měl být výsledkem deliberace účastníků s uvědomělým souhlasem zúčastněných. V Porto Alegre je váha těchto výstupů velmi vysoká, což přispívá k rozšiřování účastníků akce a k větší důvěře občanů v tuto proceduru. Je tomu tak proto, že se zapojení občané účastní všech fází rozpočtování, tedy přípravy návrhu, implementace i kontroly. V průběhu období, v němž se navrhovaný rozpočet prakticky uskutečňuje, podávají zástupci výkonné moci nad městem zprávu o plnění či neplnění rozpočtu vytvořeného občany.

V rámci snahy o posílení prvku solidarity jsou organizovány přímé návštěvy v organizacích či v průběhu projektových aktivit, jež mají být podpořeny z veřejných zdrojů. Cílem je zhodnotit jejich skutečné potřeby a přínosy pro společnost. Delegovaní zástupci, kteří se účastní těchto návštěv, tak získávají znalosti a zkušenosti, jak zhodnotit potřeby společnosti na základě vzájemné solidarity.⁹⁷

Model Porto Alegre se v podobě, v jaké se realizuje, zdá být dobře nastaveným mechanismem, jenž splňuje nároky produktivního procesu přispívajícího k uznání. Splňuje požadavek zapojení dotčených občanů do procesu rozhodování s až následnou tvorbou kompetencí. Úsilí o spravedlivé přerozdělování bylo dokonce jedním z podnětů, proč bylo rozpočtování zavedeno. Také princip vzájemné solidarity je jedním z důležitých bodů tohoto deliberativního procesu.

Fungování modelu v praxi

Praktická zkušenost fungování modelu v reálných podmínkách potvrzuje výše uvedené teoretické prvky participativního rozpočtování. Podle analýzy Světové banky se aktivně účastní rozpočtování jedna pětina obyvatelstva Porto Alegre s vysokým procentuálním zastoupením žen a nízkopříjmových sociálních skupin obyvatel. Ve vyšších fázích rozhodování jsou však tyto skupiny obyvatel znevýhodněny časovou náročností na výkon delegátských funkcí. Většina obyvatel zapojených do procesu ale chápe koncept participativního rozpočtování jako způsob, jak přerozdělit zdroje do chudších oblastí a sociálně potřebným spoluobčanům.⁹⁸ Celkově je o fungování mechanismu participativního rozpočtování v Porto Alegre přesvědčena zhruba polovina obyvatel města. Koncepce

⁹⁷ Wampler, Brian. Op. cit. parafráze s. 37.

⁹⁸ World Bank. *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*. Volume I: Main Report. 2008, parafráze s. 2.

tak podle většiny dosahuje alespoň některých z očekávaných výsledků a obecně zlepšuje kvalitu života ve městě.⁹⁹

Praktická zkušenost fungování koncepce v Porto Alegre ukazuje, že takto nastavený model splňuje předpoklady pro dosažení sociálního ocenění jedinců, a přispívá tak ke vzájemnému uznání osob.

3.1.2 Bratislavský model

Participativní rozpočet ve slovenském hlavním městě funguje od roku 2010, kdy byla realizována první pilotní fáze ve zkušební podobě koncepce. Od roku 2011 je tedy koncepce realizována a dále vylepšována dle aktuálních požadavků získaných z praxe. Jedná se o model, jenž funguje na celobratislavské úrovni. Od roku 2012 je v Bratislavě také realizováno dílčí participativní rozpočtování na úrovni městské části Nové Mesto. Základní podoba obou koncepcí je stejná, proto je označena souhrnně jako bratislavský model.

Popis modelu

Bratislavský model participativního rozpočtování se v mnohém liší od původního brazilského modelu. Tento koncept má nejbližší k tzv. projektovému financování, kdy město vyčlení určitou část rozpočtu a tu nechá otevřenou návrhům občanů, kteří jsou následně přímo zapojeni do jejich realizace.¹⁰⁰

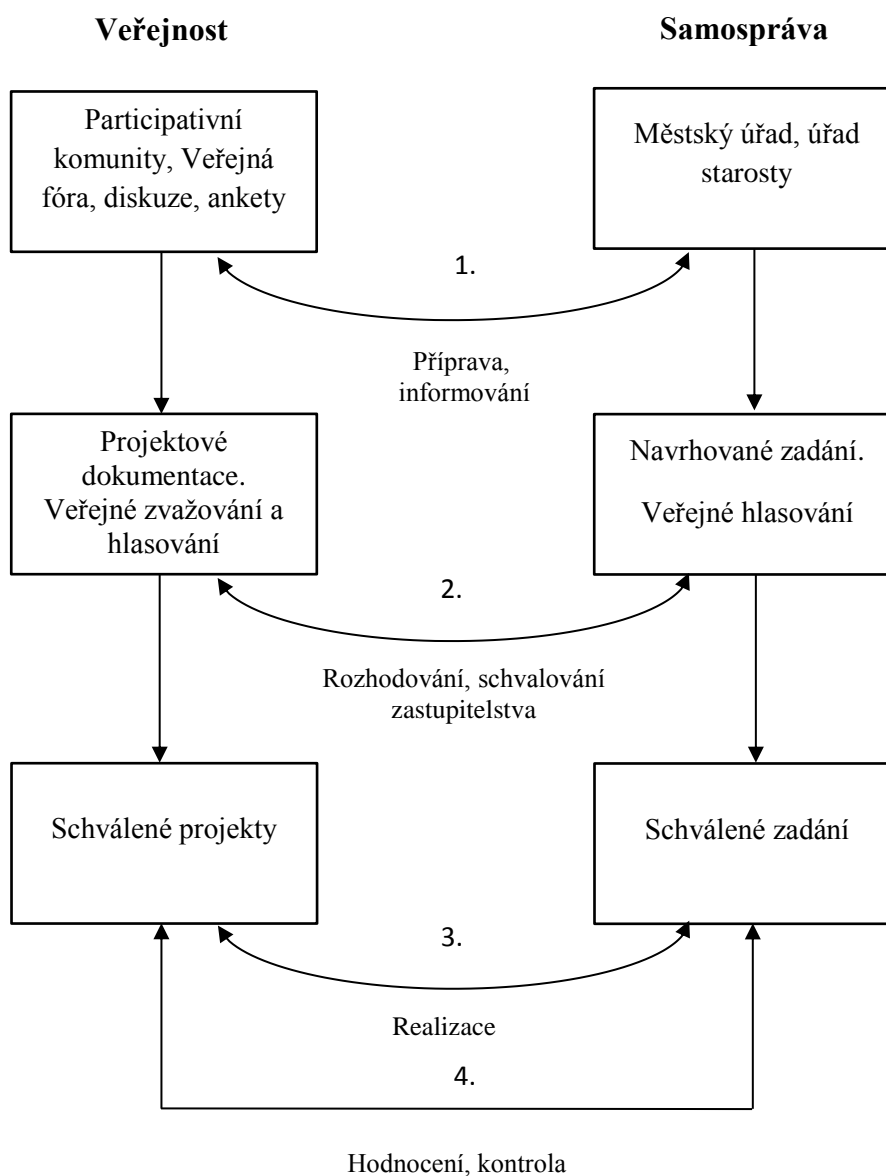
Model je však založen na třech rovinách zahrnujících rozhodnutí o investicích městské části, definování rozvojových priorit a tvorbu projektových aktivit, jež budou financovány. Největší část procesu tvoří zmíněné financování projektových aktivit (viz schéma č. 4). Na počátku celého procesu jsou tzv. Participativní komunity, tedy jakési pracovní skupiny obyvatel, jež mají zájem zúčastnit se rozpočtování. Tyto komunity jsou ještě tematicky rozděleny do několika rozvojových oblastí dle potřeb dané lokality. V rámci dané komunity fungují tzv. Veřejná fóra, jež jsou organizována členy komunity. Cílem těchto akcí je komunikace s širší veřejností a následně sběr podnětů a námětů od nich. Podněty jsou

⁹⁹ World Bank. *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*. Volume II: Annexes. 2008, parafráze s. 40.

¹⁰⁰ V následující podkapitole vychází autorka z rozhovoru s představitelem organizace Utopia, Peterem Vittekem (není-li uvedeno jinak). Jedná se o jednoho ze zakladatelů organizace a iniciátorů participativního rozpočtování v Bratislavě. Peter Vittek byl členem týmu, který rozpočtování komunikoval s magistrátem města Bratislavy a dohlížel na jeho realizaci.

zpracovány do návrhů jednotlivých projektových aktivit a tyto návrhy jsou dále podrobovány veřejnému zvažování ze strany širší veřejnosti. Schválené projekty jsou následně realizovány občany, neziskovými organizacemi či jinými dobrovolnickými uskupeními občanské společnosti.

Schéma č. 4 Fungování bratislavského modelu



Zdroj: „Schéma participativního rozpočtování“. Městská část Nové Město. [online]. Dostupné z: <http://pr.banm.sk/> [cit. 2014-11-30] (překlad autorka).

Bratislavský model je doplněn i dalšími dvěma procedurami. Jedná se o investiční zadání ze strany občanů a tvorba priorit. Investiční zadání má občany zapojit do budoucích strategických investic města. Občané jsou zapojeni prostřednictvím anketního dotazování, jehož výsledky jsou dále postoupeny k projednání participativním komunitám. Po zhodnocení návrhů zástupci města jsou vybrané návrhy předloženy ke schválení veřejnosti na veřejných fórech a poté se schválené návrhy zapracují do rozpočtu města. Druhým doplňkem je tvorba rozvojových priorit, jež je koncipována na stejném principu jako investiční zadání, jen se jedná o definici nejnutnějších a nejdůležitějších potřeb v oblasti služeb z města z pohledu jeho obyvatel.¹⁰¹

Prvky bratislavského participativního rozpočtování

Dodržování principu inkluze, typického pro participativní rozpočtování, však není v bratislavském modelu dostatečně zřetelné. Aby měl občan vliv na výsledek rozhodnutí, musí být zapojen do Participativní komunity. Účast v této komunitě je však podmíněna a zatížená organizačními a administrativními povinnostmi.¹⁰² Snaha o inkluzi znevýhodněných osob není v tomto modelu rozpracována, ve stejně vysoké míře, jako je tomu v modelu Porto Alegre. Struktura zapojených občanů tak může být zcela náhodná a velmi pravděpodobně také opakující se ve prospěch většinové složky obyvatelstva.

Výsledky bratislavského participativního rozpočtování jsou závislé na zmíněných třech rovinách celého procesu. V rámci financování projektových aktivit jsou výsledky velmi odlišné od brazilského modelu. Občané zde definují aktivity, jež mají být podpořeny z veřejných peněz, avšak za předpokladu, že tyto aktivity realizují další spoluobčané či organizace občanské společnosti. Na rozdíl od modelu Porto Alegre nedává bratislavský model občanům přímo do rukou rozhodovací pravomoc, nýbrž jim umožňuje vybrat podpořené projektové aktivity. Vliv občanů na přerozdělování zdrojů je tedy v tomto modelu velmi omezen nejen svěřenými finančními prostředky, ale také nabízenými projektovými aktivitami. Druhé dvě součásti bratislavského rozpočtování plní spíše poradní funkci výkonným orgánům města. Vliv občanů je tedy také marginalizován a o konečné implementaci priorit a investičních zadání rozhodují městské orgány.

¹⁰¹ Městská část Nové Město. [online]. Dostupné z: <http://pr.banm.sk/> [cit. 2014-11-30].

¹⁰² Tamtéž.

Přístup účastníků k informacím je v rámci Participativních komunit a Veřejných fór zajištěn, avšak chybí informace o samotné tvorbě rozpočtu, jeho předpokladech a podmínkách tvorby.¹⁰³ Zástupci výkonné moci jsou však přítomni v celé fázi rozpočtování, jelikož jsou zároveň organizátory, což umocňuje transparentnost procedury. Ta je také zvyšována umístováním informací o průběhu vyjednávání návrhů a výzev na webové stránky města a neziskových organizací.¹⁰⁴

3.1.3 Česká republika a její zkušenosti s participativním rozpočtováním

České zkušenosti s participativním rozpočtem v praxi nejsou na dobré úrovni. Participativní rozpočtování zde bylo realizováno jen za velmi omezených podmínek a ve formátech, jež neodpovídají klasickému modelu, ani modelu z Bratislavy. Prvky obou je však možné nalézt v klasickém formátu obecního shromáždění za účelem projednání několika problematických bodů místního rozvoje s obyvateli, nebo v anketním dotazování občanů ke konkrétní problematice. Tyto akce však není možné zařadit do participativního rozpočtování, protože jsou tematicky velmi úzce zaměřeny a jedná se většinou o jednorázové aktivity. Navíc je zapojení občanů nízké a není zaručen princip inkluze.

Existují však další aktivity, u nichž je možné nalézt větší podobnost s participativním rozpočtováním, než je tomu u výše uvedeného obecního shromáždění. V českém prostředí je totiž realizován participativní experiment, který lze podle Sintomerovy typologie označit jako Komunitní financování na lokální a městské úrovni. Tato koncepce je většinou nezávislá na veřejném rozpočtu a stanovuje spíše rozvojové priority města. Jedná se tedy o setkání zástupců města s občany, na němž jsou definovány konkrétní problémy města očima jeho obyvatel a definují se rozvojové priority města do dalšího období.

Procedurálně nejpracovanější formu Komunitního financování na lokální a městské úrovni nabízí Národní síť Zdravých měst České republiky, jež sdružuje kraje, města, obce a svazky obcí s cílem zapojení veřejnosti do plánování místního rozvoje. Nástrojem pro implementaci těchto aktivit je Místní agenda 21 a certifikace Světové zdravotní organizace.¹⁰⁵

¹⁰³ Utopia.sk. [online]. Dostupné z: <http://utopia.sk> [cit. 2012-03-23].

¹⁰⁴ Viz webové stránky organizace Utopia a Městské části Nové Město: Utopia.sk. [online]. Dostupné z: <http://utopia.sk> [cit. 2012-03-23].

Městská část Nové Město. [online]. Dostupné z: <http://pr.banm.sk> [cit. 2014-11-30].

¹⁰⁵ Národní síť Zdravých měst ČR. [online]. Dostupné z: <http://zdravamesta.cz> [cit. 2012-03-23]. Viz více o Místní agendě 21 na Oficiálních stránkách Ministerstva životního prostředí pro Místní agendu 21. [online]. Dostupné z: <http://ma21.cenia.cz/> [cit. 2012-03-23].

Asociace svým členům poskytuje podporu v podobě konzultací, nabídek projektových aktivit, vydávání publikací a metodiky pro koordinátory zdravých měst a přenosem dobré praxe. Důležitým prvkem je pak spolupodílení se na Fórech zdravých měst, jejichž pravidelné organizování je pro zapojené subjekty povinné.¹⁰⁶ Fóra zdravých měst totiž tvoří jednu z klíčových aktivit asociace a zapojených měst a obcí. Jedná se o periodicky se opakující setkání zástupců města s obyvateli. Struktura a procedury jsou od konce 90. let minulého století, kdy byla tato fóra poprvé organizována, natolik propracované, že jim bude následně věnována pozornost jako hlavnímu zástupci českých participativních aktivit v oblasti rozdělování veřejných finančních zdrojů.

Mezi další participativní experimenty v oblasti rozdělování veřejných financí patří aktivity městského zastupitelstva Prahy 7, jež iniciovalo hnutí Alternativa ZDOLA. Toto levicové hnutí usiluje o aktivizaci občanské společnosti a její zapojení do rozhodovacích procesů ve finančních otázkách směrem ke spravedlivějšímu uspořádání a solidárnímu přístupu spoluobčanů. Koncept, jež byla pilotně realizována na jaře 2014, je možné nazvat jako hybridní. I přes úsilí o co největší podobnost koncepce klasickému modelu z Porto Alegre je mu vlastně velmi vzdálena. Je tomu tak díky specifickému napojení procedury na prvky Národní sítě Zdravých měst. To znamená, že návrhy občanů na konkrétní financování aktivit z veřejného rozpočtu nejsou přímo implementovány, nýbrž následně potvrzovány ve Fórech zdravých měst. Velký posun od bratislavského modelu však znamená možnost definovat investiční priority bez nutnosti vlastní realizace projektových aktivit, což s sebou přináší menší organizační zátěž participujících a zároveň větší možnosti pro rozhodování.

Fóra zdravých měst

Koncepce Fór zdravých měst je pravidelně se opakující akce, jejíž know-how sdílí Národní síť Zdravých měst v rámci své sítě zapojených měst a obcí. Zástupci organizace se sami účastní akce a často ji také moderují. Usilují tedy o to, aby procedura byla vždy dodržována v jimi nastavených podmínkách.¹⁰⁷

Fórum zdravého města začíná veřejnou výzvou obyvatelům města, obce či městské části k účasti na akci. Akce je jednodenní a trvá zpravidla několik hodin. Účastníci,

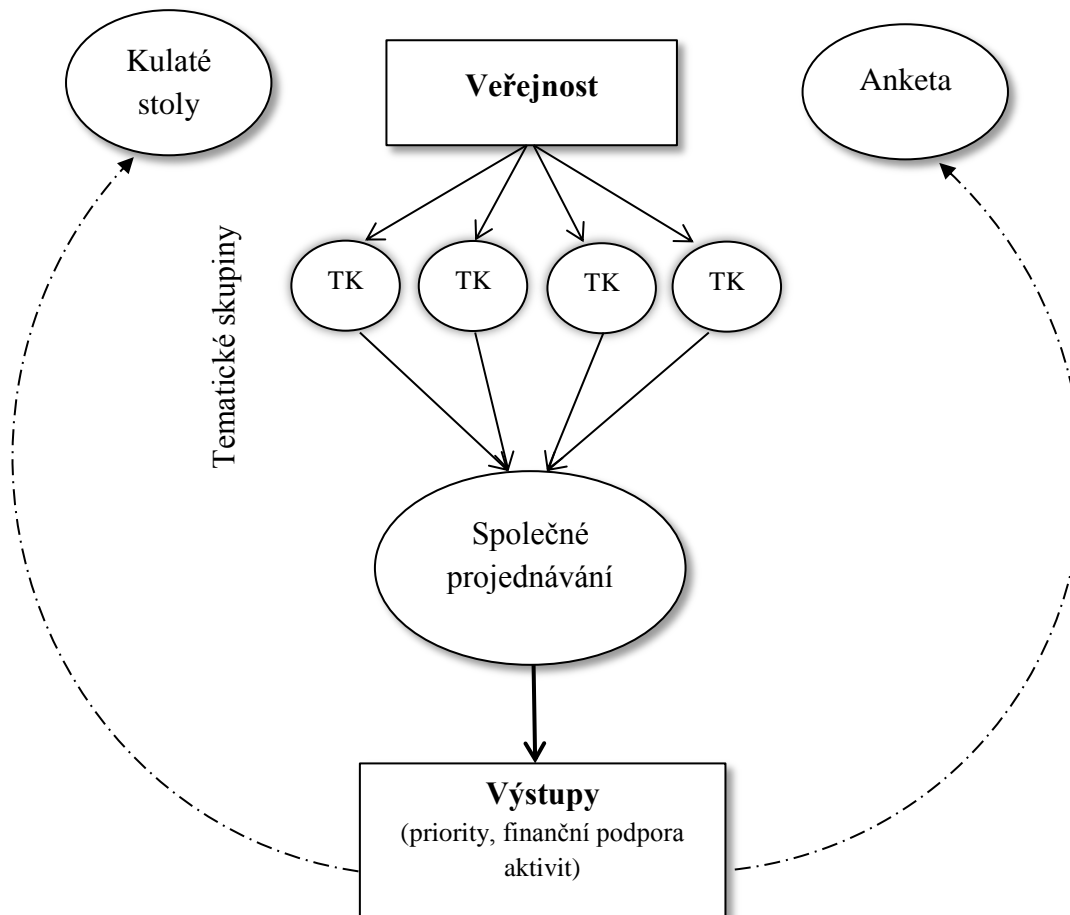
¹⁰⁶ Národní síť Zdravých měst ČR. [online]. Dostupné z: <http://zdravamesta.cz> [cit. 2012-03-23].

¹⁰⁷ V následující podkapitole týkající se Fór zdravých měst vychází autorka z interních zdrojů, které získala při konzultacích s pracovníky Národní sítě zdravých měst a z vlastní účasti na několika akcích (Fór zdravých měst), není-li uvedeno jinak.

jež přijali pozvání, se na počátku akce rozdělí do několika tematických skupin, a to na základě vlastního zájmu o projednávání dané oblasti. V rámci těchto skupin probíhá diskuze účastníků o problematických bodech a budoucích rozvojových prioritách pro danou oblast správy. V každé skupině je přítomen odborník na danou problematiku z řad výkonné složky správy, většinou tedy úředník samosprávy zodpovědný za tuto oblast. Odborník-úředník tak má za úkol seznámit účastníky s právními, finančními a jinými omezeními, jež musejí účastníci při svém zvažování respektovat. V rámci každé pracovní skupiny definují účastníci dva nejpalčivější problémové body oblasti a jednu konkrétní aktivitu, kterou má město finančně podpořit. Priority vycházející z problémových bodů jsou následně prezentovány všem účastníkům a veřejně diskutovány všemi účastníky s výběrem deseti priorit, na nichž se účastníci shodnou.

Druhou fází tvoří potvrzení výsledných priorit ve veřejné anketě, již organizují po skončení Fóra zdravých měst zástupci města. Tato anketa má za úkol potvrdit definované priority širší skupinou obyvatel než jen těmi, kteří dorazili na akci. Poslední fází může být další projednávání a analyzování priorit v rámci tematických kulatých stolů, kterých se mohou občané také účastnit dle svého uvážení a rozpracovat tak priority v konkrétní návrhy. Obě fáze jsou graficky znázorněny ve schématu č. 5.

Schéma č. 5 Fungování Fóra zdravých měst



Zdroj: autorka

Prvky Fóra zdravých měst

Podobně jako u bratislavského modelu není v této koncepci inkluze účastníků nijak zvláště ošetřena specifickými pravidly. Neexistuje kvórum pro zapojení znevýhodněných občanů ani jiné prostředky, jak zajistit proporční zastoupení odpovídající struktuře obyvatel města. Na druhou stranu je veřejnosti nabízena účast hned v několika formách. Tedy přímou aktivní formou v podobě účasti na samotné akci, nepřímou formou zapojení se do anketního dotazování, anebo polopřímou formou v podobě účasti v rámci kulatých stolů nad konkrétní problematikou. Účastníci nejsou svazováni pravidly účastí či administrativními nebo organizačními povinnostmi, jako je tomu u bratislavského modelu.

Výsledkem celé procedury jsou rozvojové priority města a konkrétní návrh aktivit, jež mají být financovány. Při srovnání s klasickým participativním rozpočtováním se tedy jedná o velmi slabé výsledky procedury. Definování obecných priorit může být pro občany demotivující pro případnou další účast. Váha těchto výsledků však záleží na zástupcích daného města či obce. Zástupci Národní sítě Zdravých měst jsou sice přítomni celému procesu až do momentu kontroly implementace definovaných priorit a aktivit, ale ve skutečnosti nemají žádné prostředky, jimiž by mohli město postihnout při jejich nesplnění. Je tomu tak z toho důvodu, že zapojení měst a obcí do Národní sítě Zdravých měst je založeno na dobrovolném základě a často je závislé na vůli místních politiků.

Přístup k informacím je v porovnání s ostatními modely spíše horší. Účastníci jsou informováni až odborníky v rámci tematických skupin, do nichž jsou zapojeni. Informace o struktuře veřejného rozpočtu a možnostech financování aktivit však chybí účastníkům úplně. Ve fázi zapojení účastníků do anketního hlasování je informovanost ještě slabší. Důvodem je skutečnost, že občané v momentě hlasování nemají možnost získat informace od odborníků a zástupců samosprávy. Tento nedostatek je však vyvážen ve fázi kulatých stolů, kde probíhá diskuze účastníků i odborníků.

Participativní rozpočtování na Praze 7

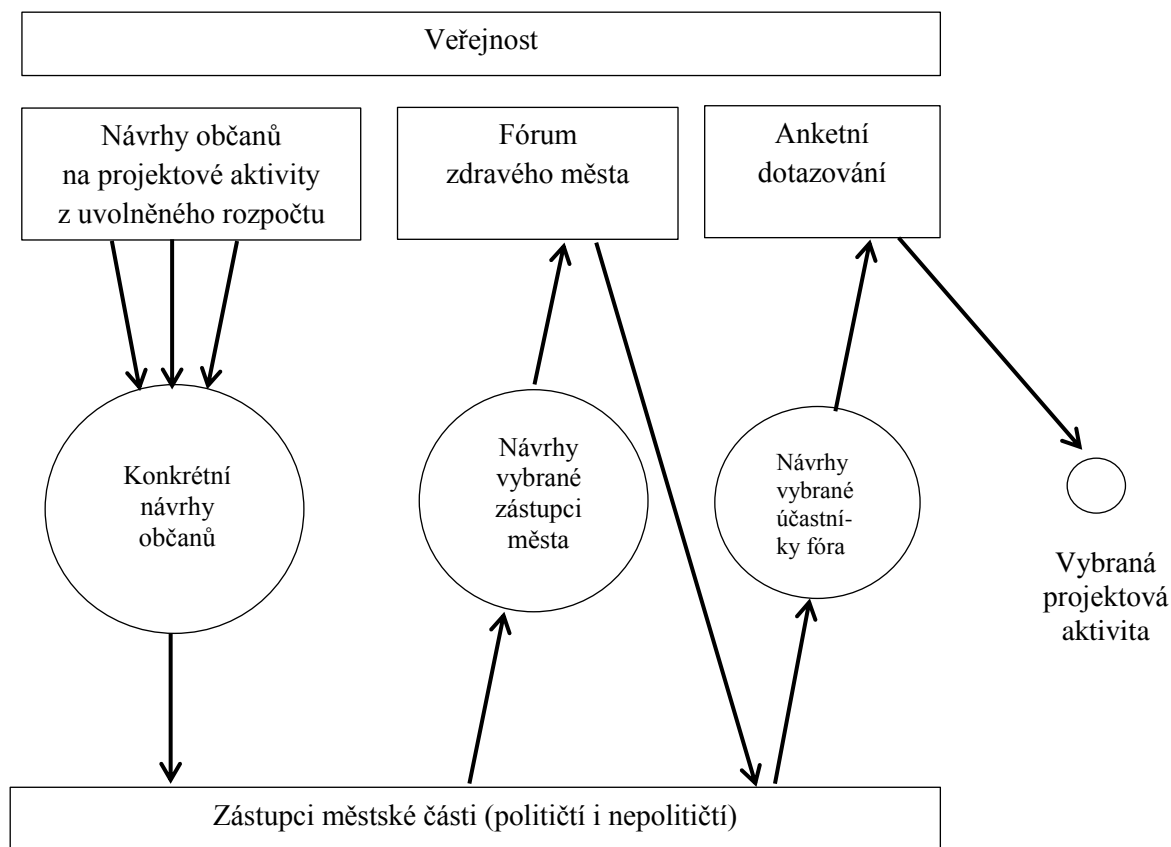
Koncepce participativního rozpočtování v pražské městské části byla pilotně realizována na jaře roku 2014.¹⁰⁸ Zvolenou variantu lze nazvat jako hybridní, a to hned z několika důvodů. Rozpočtování se totiž nekonalo v klasickém formátu setkání občanů s cílem určit rozvojové priority či rozdělit svěřené části rozpočtu, ale formou zasílání návrhů občany na radnici. Návrhy se mohly týkat menších investičních plánů a sportovních akcí, což znamenalo velké tematické a finanční omezení pro občany.

Zaslané návrhy byly následně posouzeny komisí pro zdravé město Prahy 7 z hlediska jejich proveditelnosti. Návrhy, jež prošly tímto posouzením, byly následně postoupeny na pravidelné jednání Fóra zdravých měst, které město organizuje v rámci zapojení se do Národní sítě Zdravých měst. Tyto návrhy byly projednávány účastníky fóra a dále seřazeny podle jimi definovaných priorit (viz schéma č.6).

¹⁰⁸ V následující podkapitole jsou využity informace, jež na svém webu zveřejňuje organizace Alternativa ZDOLA. Alternativa zdola. [online]. Dostupné z: <http://alternativazdola.cz/liferay/home> [cit. 2014-11-30].

Výsledných šest nejlepších návrhů půjde následně do dalšího kola občanského posuzování, a to v listopadu roku 2014. Jedná se o potvrzení výběru návrhů co nejvyšším počtem občanů hlasujících v anketě. Projekt, který v této anketě získá nejvíce hlasů, bude následně městská část realizovat.

Schéma č. 6 Participativní rozpočtování na Praze 7 realizované v průběhu roku 2014



Zdroj: autorka

Prvky participativního rozpočtování na Praze 7

Prvky pražského modelu participativního rozpočtování jsou díky jeho propojenosti s Fórem zdravých měst velmi podobné výše uvedeným prvkům. Inkluze účastníků není žádnými zvláštními prostředky zajištěna. Forma zapojení občanů do rozpočtové části je nepřímá, a to formou zasílání návrhů. Účastnit se tak mohou pouze občané s již konkrétním rozvojovým návrhem, a to bez jakýchkoli informací o principech tvorby rozpočtu

či o možnostech města realizovat navrhované aktivity. Díky nepřímému zapojení občanů tak účastníci nemají rovný přístup k informacím a nemají možnost vzájemné deliberace. Ve druhé fázi rozpočtování, kdy se akce napojuje na Fórum zdravých měst, je míra informovanosti podstatně lepší, jak již bylo uvedeno výše.

Výsledkem celého procesu participativního rozpočtování je pouze jeden jediný projekt, jenž bude financován z městského rozpočtu. Na ostatní návrhy tedy není brán zřetel, a to i když se může jednat o podnětné návrhy řešící důležitou problematiku. Tento slabý výsledek společně se složitostí několikanásobného výběru projektů pravděpodobně ovlivní budoucí zájem o participaci na něm. Dalším faktorem může být také dlouhý časový odstup konání jednotlivých aktivit, kdy v mezifázi nejsou občané informováni o jejich průběhu či nějak jinak do rozpočtování zapojeni.

3.2 Podoba soudobého boje o uznání v oblasti zavádění participativního rozpočtování

Snaha nalézt alternativu, jež by vedla k sociálně spravedlivějšímu uspořádání, je současným rysem rozvinuté západní společnosti, avšak nespokojenost s nespravedlivým centralizovaným rozhodováním politických elit o veřejných zdrojích se projevila již v 80. letech minulého století. Formulování těchto kritických postojů umožnilo vzniknout hnutím a uskupením, jež později přispěly k pádu nedemokratických režimů ve světě. Brazílie je v tomto směru průkopníkem, a to v tom smyslu, že zde došlo k radikální redistribuci moci od elit k masám.¹⁰⁹ Analýzou těchto změn, jež se neudály jen v Brazílii, bude reflektována podoba soudobého boje o uznání v oblasti zavádění participativního rozpočtování.

Iniciativy, které se pokoušejí o inovaci demokracie v současné podobě, pocházejí většinou ze dvou zdrojů. Prvním je iniciace změn shora, tedy „top-down“ princip, v němž se změnou přichází politické elity. Jejich záměr však vždy nemusí vyznívat ve prospěch občanů, nýbrž ve svůj vlastní prospěch. Druhým zdrojem změn je jejich iniciace zdola, tedy „bottom-up“ princip. V tomto případě stojí za změnou občanská společnost (organizovaná i neorganizovaná).

V případě participativního rozpočtování však není jasné, který z uvedených případů iniciace změn má větší úspěch. Na první pohled se zdá, že brazilská koncepce vznikla procesem „bottom-up“, tedy od mas k elitám společnosti, a to protože koncepci iniciovali levicově orientovaní občané a představitelé města. Následující analýza ukáže, jaká byla v tomto případě role brazilské společnosti. Například u většiny evropských pokusů tomu podle Juliana Talpina bylo spíše obráceně, tedy procesem „top-down“, kdy popud jde od zvolených zástupců společnosti. Talpin také upozorňuje, že se ve většině případů jednalo o iniciativu levicově orientovaných politických stran. V mnoha případech se také jednalo o komunistické či post-komunistické stranické formace, které se snažily z participativního rozhodnutí široké společnosti získat vlastní výhody a popularitu voličů. Rozšiřování participace mezi občany tak zároveň svým voličům nabízí alternativní způsob

¹⁰⁹ Mansuri, Ghazala, Rao Vijayendra. *Localizing development: does participation work?*. 2013, parafráze s. 28-29.

politické a sociální integrace, což jim má umožnit navázat pouto s lidmi a očistění vlastního jména.¹¹⁰

Výsledek úsilí o zavedení participativního rozpočtování nemusí být vždy završen úspěchem. Podmínkami, jež výrazně ovlivňují tento výsledek, jsou podle Wamplera tyto čtyři faktory:

- (1) „silná podpora koncepce ze strany lokální vlády, zejména starosty,
- (2) vůle a zájem občanů účastnit se politických debat,
- (3) vůle politiků předat vlastní rozhodovací pravomoc do rukou občanů,
- (4) existence finančních zdrojů pro realizaci navrhovaných rozvojových priorit či projektů.“¹¹¹

Podpora koncepce ze strany místních politiků je pro její úspěšné realizování nejdůležitější. Bez vůle politiků předat občanům vlastní rozhodovací pravomoc nemůže participativní rozpočtování správně a bezproblémově fungovat a naplňovat tak principy uznání. Jsou to totiž politici, kteří musí následně vytvořit podmínky pro fungování procesu, jako je zejména logistická, informační a finanční podpora z jejich strany. Jejich vůle ale může být narušena tradičními patronážními vazbami v oblasti rozdělování veřejných zdrojů, a to protože participativní rozpočtování tyto vazby narušuje a proces financování zpřehledňuje.¹¹²

K formování vůle politiků změnit existující systém rozhodování velmi kladně přispívá podpora ze strany sociálních hnutí, neziskových organizací a jiných uskupení občanské společnosti. V rozvinuté a aktivní občanské společnosti jsou předpoklady pro fungování koncepce mnohem větší, než je tomu u pasivní občanské společnosti.¹¹³

Podmínka existence finančních zdrojů pro realizaci, tedy jak uvolněné části rozpočtu pro deliberování, tak financí na organizaci a samotnou realizaci, je také důležitá. V zemích s velmi nízkou životní úrovní je obtížné koncepci zavést a realizovat. Podle brazilského vzoru, kde se začalo rozpočtování rozšiřovat do bohatších států země, se i současné rozšíření koncepce uskutečňuje v rozvinutých zemích s dobrou ekonomickou úrovní.

¹¹⁰ Talpin, Julien. Op. cit. parafráze s. 35.

¹¹¹ Wampler, Brian. Op. cit. s. 24 (překlad autorka).

¹¹² Tamtéž, parafráze s. 24.

¹¹³ Tamtéž, parafráze s. 25.

3.2.1 Brazilská zkušenost

Pro brazilská města je typické nerovné rozdělování infrastruktury a služeb na úrovni města a velké sociální rozdíly mezi obyvateli. Motivací k inovování vládnoucích struktur a mechanismů v Brazílii tedy byly tyto rozdíly způsobené historickou zkušeností země, jež centralizovala moc do rukou místních autorit a nezaručovala dodržování občanských práv. V průběhu 80. let minulého století se tak objevují sociální hnutí požadující rovnoměrnou distribuci zdrojů s důrazem na pomoc sociálně slabým a znevýhodněným. Koncem 80. let se také objevují snahy zapojit občany do tvorby politických rozhodnutí, a celý proces tak zprůhlednit.¹¹⁴ Samotné participativní rozpočtování, jež bylo v tomto období poprvé realizováno, se následně rozšířilo do mnoha dalších oblastí Brazílie a stalo se inspirací pro realizaci dalších participativních experimentů. V průběhu let se rozpočtování stalo jenom částí ze systému participativních inovací, jež Brazílie postupně zavedla. Rozvíjí se tak systém vlády a správy založený na participaci občanů (viz příloha č. 2). Vytvářet tento systém se daří díky postupně se rozvíjejícím organizacím občanské společnosti a aktivizaci veřejnosti ve smyslu jejich motivování k účasti na těchto aktivitách.¹¹⁵

Zkušenost z Porto Alegre

Porto Alegre je hlavní město nejjižněji situovaného brazilského státu Rio Grande do Sul. Město má více než 1 milion obyvatel a v porovnání s ostatními brazilskými městy vybočuje v kritériu životního standartu obyvatel, jenž je v Porto Alegre průměrně vyšší.¹¹⁶ I přes vyšší životní standard to bylo právě toto brazilské město, které zavedlo jeden z prvních participativních experimentů. Došlo k tomu za vlády levicově orientované koalice v čele se Stranou práce (Partido dos Trabalhadores), která vyhrála volby a dostala se do vedení města.¹¹⁷

Strana práce se chtěla jasně odlišit od jiných politických formací a jejím cílem se stala rekonstrukce městské samosprávy za účasti obyvatel směrem k dosažení sociální

¹¹⁴ Wampler, Brian. Opt. cit. parafráze s. 22.

¹¹⁵ Mezi další participativní koncepce využívané v Brazílii patří například Participativní městské rady nebo Tematické participativní konference, kde se projednává tvorba politik dané lokality. Tamtéž, parafráze s. 22

¹¹⁶ Tamtéž, parafráze s. 23

¹¹⁷ Strana práce je politická strana, jež se zrodila v 70. letech minulého století z hnutí zaměstnaneckých odborů v industriální oblasti kolem města São Paulo. V tomto období strana fungovala jako opozice, bojující proti nedemokratickému režimu země.

spravedlnosti. Město pod vedením Strany práce nabídlo občanům Porto Alegre zapojit se přímo do správy města a tvorby rozpočtu. V letech 1989 až 1990 tak realizovalo první fázi participativního rozpočtování, již se zúčastnilo téměř tisíc obyvatel města. Po znovuzvolení Strany práce do vedení města v roce 1992 se proces rozpočtování ještě prohloubil a dokázal zapojit téměř 20 tisíc občanů města.¹¹⁸ Participativní rozpočtování se ve zdejší společnosti natolik etablovalo, že ani po odchodu Strany práce z vedení města v roce 2004 nebyl tento koncept zrušen.¹¹⁹

I přesto, že Strana práce a její program byl důležitým aktérem procesu zavedení participativního rozpočtování, musí být brána v potaz také role občanské společnosti a jejích organizací. Stav v Brazílii, který způsobil nespokojenost občanů, také umožnil vznik nového prostoru pro občanskou participaci a deliberaci.¹²⁰

Podmínky v brazilském městě Porto Alegre na konci 80. let minulého století tedy splňovaly uvedená kritéria, jež mají vliv na výsledek úsilí o zavedení participativního rozpočtování a jeho průběh. Podmínka aktivní podpory koncepce ze strany lokální vlády a zejména starosty byla zajištěna vítězstvím Strany práce a obsazením pozice starosty města. Vůle zvolených politických zástupců vzdát se vlastní pravomoci rozdělování veřejného rozpočtu zde byla také, protože koncentrace moci z minulých let zavedla patronážní a korupční vazby, které se staly terčem kritiky téměř všech obyvatel i politiků. Vůle občanů aktivně se účastnit politiky a rozhodovacích procedur byla formována již předchozím rozvojem sociálních hnutí usilujících o spravedlivé rozdělování zdrojů. Tyto požadavky se tedy přenesly i do širší společnosti. Vzhledem k tomu, že město Porto Alegre patřilo a stále patří k více rozvinutým oblastem Brazílie s vyšším životním standardem, bylo možné alokovat část financí z veřejného rozpočtu, o jehož rozdělení měli rozhodnout občané.

Podle Yves Sintomera koncepce v Porto Alegre uspěla také díky třem dalším důležitým prvkům:

(1) Přinesla úsilí o etablování demokracie prostřednictvím veřejných projednávání. Cílem těchto projednávání bylo určit rozvojové priority města a zvolit delegáty, kteří mají účastníky reprezentovat v dalším procesu projednávání. Projednávány jsou oblasti, jež se obyvatel dotýkají, tedy oblast vzdělávání, zdravotnictví a kultury. Je dodržován demokratický princip hlasování o prioritách, kdy každý účastník má pouze jeden hlas.

¹¹⁸ Wampler, Brian. Op. cit. parafráze s. 23-24.

¹¹⁹ Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Röcke, Anja. Op. cit. parafráze s. 167.

¹²⁰ Tamtéž, parafráze s. 167.

(2) Princip sociální spravedlnosti je realizován prostřednictvím alokační formule. Objem financí určený pro rozpočtování je rozdělován do jednotlivých městských částí podle zastoupení znevýhodněných obyvatel a míry rozvinutosti infrastruktury.

(3) Existence občanské kontroly skrze zvolený orgán Participativně rozpočtovací městské rady. Rada, scházející se každý týden, přímo kontroluje plnění stanovených priorit, k němuž se zástupci města zavázali. Účastníci rady navíc mají možnost být přímo zapojeni do procesu zadávání veřejných zakázek a tím kontrolovat, jak a kam se alokují veřejné finance.¹²¹

Zhodnocení

Zavedení konceptu participativního rozpočtování ve městě Porto Alegre bylo podle výše uvedeného dosaženo díky silné politické vůli ze strany samosprávy města, ale také díky silné mobilizaci obyvatel. Obě skupiny totiž chtěly změnit stávající poměry správy města a lokální politiky. Jednalo se tudíž o kombinaci procesu „top-down“ a „bottom-up“. Předpoklad vedení úsilí o inovaci současných struktur směrem k participaci v oblasti financí skupinami obyvatel, jež jsou sociálně znevýhodněny a vyloučeny, tak není vyvrácen. Z uvedeného vyplývá, že tento tlak a obecné naladění společnosti pro inovativní změny směrem k participaci bylo nutnou podmínkou pro zavedení koncepce do praxe.

3.2.2 Bratislavská zkušenost

Brazilský případ ukázal, že v místních podmínkách bylo pro dosažení cíle, tedy zavedení participativního rozpočtování, potřeba silné politické podpory a tlaku společnosti na změnu poměrů. Středoevropská společnost a zdejší podmínky jsou nepochybně odlišné od těch brazilských. Z tohoto důvodu bude věnována pozornost slovenské zkušenosti, kde bylo participativní rozpočtování zavedeno v roce 2010 a kde se tedy jedná o poměrně čerstvou zkušenost.¹²²

Slovenské hlavní město Bratislava je lokalizováno v industriální oblasti Slovenska s rozvinutou infrastrukturou a vyšší životní úrovní obyvatel. Jedná se o první slovenské město, jež přijalo tuto konceptu a vytvořilo tak pilotní projekt, který se rozšířil i do dalších měst jako je Banská Bystrice či Ružomberok. Hlavním iniciátorem pro zavedení konceptu

¹²¹ Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Röcke, Anja. Op. cit. parafráze s. 167.

¹²² V následující podkapitole vychází autorka z rozhovoru s představitelem organizace Utopia, Peterem Vittekem (není-li uvedeno jinak).

v Bratislavě bylo sociálně orientované občanské sdružení Utopia. Sdružení usiluje o změnu ve společnosti a jejím uspořádání v oblasti rovného postavení jedinců a jejich šancí, uznávání hodnot druhých a vzájemné úcty. Základním principem pro udržení svobodné společnosti je pro sdružení samospráva napojená na místní komunity obyvatel, jež zahrnuje politické a ekonomické pravomoci.¹²³

Před volbami do zastupitelstva města Bratislavy v roce 2010 se občanskému sdružení Utopia podařilo přesvědčit jednoho z kandidátů na post primátora, Milana Ftáčníka, o výhodách participativního rozpočtování. Stranické pozadí Milana Ftáčníka tvoří levicová Strana demokratickej ľ'avice, ve které dříve působil. Jako nestranický kandidát, jenž za sebou neměl silnou podporu vlastní politické strany a jejich příznivců, hledal podporu u občanské společnosti a jejich organizací. Organizace Utopia jej oslovila se svým programem jako kandidáta na primátora. Díky tomuto napojení se podařilo přidat participativní rozpočtování jako bod v politickém programu Milana Ftáčníka. Nakonec kandidoval na post primátora také s podporou slovenské strany SMER-SD a svůj program dokázal obhájit. Ftáčník ve svém volebním programu sliboval alokování 1% rozpočtu města do rukou občanů.¹²⁴ Po svém zvolení na post primátora Bratislavy tento volební slib splnil do té míry, že umožnil vznik pilotního projektu participativního rozpočtování v Bratislavě s postupně rostoucí sumou alokovaných financí. Slibovanému 1% veřejného rozpočtu se však suma dosud nepřiblížila.¹²⁵

Organizace Utopia ale nebyla spokojena s průběhem participativního rozpočtování na celoměstské úrovni, dokonce došlo na její popud k přejmenování koncepce na občanský rozpočet, a to z důvodu nenaplnění obecných kritérií participativního rozpočtování.¹²⁶ Představitelé Utopie se tedy rozhodli oslovit politiky jednotlivých bratislavských městských částí. Úspěch zaznamenali v části Nové Mesto, jejíž zástupci měli především vůli rozpočtování realizovat a organizačně se na něm podílet. Participativní rozpočtování tak v této části Bratislavy funguje od roku 2012 ve všech uvedených rovinách, a dokonce se koncepci

¹²³ Viz „Manifest organizace Utopia“ umístěný na webových stránkách sdružení.

Utopia.sk. [online]. Dostupné z: <http://utopia.sk> [cit. 2014-11-30].

¹²⁴ Viz volební program Milana Ftáčníka nazvaný „DOM“, umístěný na jeho soukromých webových stránkách. Milan Ftáčník 2014. [online]. Dostupné z: <http://www.ftacnik2014.sk/index.php/volebny-program/item/139-volebn%C3%BD-program-2010> [cit. 2014-11-30].

¹²⁵ V současnosti je v Rozpočtu města Bratislavy 46 000 €, což je vyšší část než v minulých letech (např. v roce 2012 to bylo 30 000 €). Není to však slibované 1% celého rozpočtu města, nýbrž 0,012 %. Rozpočet hlavního města SR Bratislavy na roky 2014-2016. [online]. Dostupné z: http://www.bratislava.sk/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11040709 [cit. 2014-11-30].

¹²⁶ Podle představitele Utopie Petera Vitteka magistrát nespolečupracoval s realizací rozpočtování, neinformoval dostatečně občany o možnosti účastnit se a také neusiloval o transparentnost procedury.

podařilo rozšířit také o oblast, jež nesouvisí s rozdělováním veřejných financí. Občané této městské části totiž mohou spolurozhodovat i o budoucí podobě a koncepci veřejných prostranství.

Vzhledem k úspěchům, které měla organizace Utopia s realizováním participativního rozpočtování v Bratislavě, Novém Městě, Ružomberoku a Banské Bystrici, je jejím cílem postupné rozšiřování koncepce do dalších slovenských měst a následné založení sítě participujících měst na Slovensku. Inspirací jim je fungující síť měst v brazilském státě Rio Grande do Sul, ale i bližší zkušenost z české sítě zdravých měst.

Zhodnocení

Podmínky v Bratislavě před rokem 2010 splňovaly Wamplerovy faktory pro zavedení koncepce do reality. Participativnímu rozpočtování byl nakloněn primátor města, tedy nejvyšší politický představitel města. Ten prosadil realizaci koncepce mezi zastupiteli města. Zda byla a je vůle těchto politiků předat vlastní rozhodovací pravomoc do rukou občanů, však není zcela zřejmé, a to zejména proto, že alokovaná částka je ve srovnání s celým městským rozpočtem velmi malá a bratislavský model je založen spíše na projektovém financování. Zájem občanů o tuto koncepci byl velký zejména ze strany organizované občanské společnosti.¹²⁷

Z výše uvedeného vyplývá, že iniciativa a zavádění participativního rozpočtování mělo v Bratislavě jinou podobu než v brazilském městě Porto Alegre. Bratislavská zkušenost ukazuje, že se zde otevřelo tzv. okno příležitosti, tedy specifických okolností, díky nimž bylo možné koncepci prosadit. Občanská organizace Utopia měla tuto koncepci jako součást vlastního programu již delší dobu, avšak bylo potřeba přesvědčit o prospěšnosti této ideje politické zástupce města, nejlépe primátora, jak tvrdí Wampler. Pro organizaci Utopia se tedy otevřelo okno příležitosti v podobě specifického postavení kandidáta na primátora Bratislavy Milana Ftáčníka, jenž hledal oporu právě u nich. Díky jejich spolupráci se jej podařilo pro tuto koncepci získat. Z počátku se tak jednalo o proces „bottom-up“, tedy úsilí občanské organizace Utopia, který však byl nutně doplněn procesem „top-down“, kdy politik, jenž byl získán pro tuto koncepci, následně provádí kroky pro její realizaci.

¹²⁷ Velkou podporu koncepce vyjadřuje také organizace Udržateľné.sk. Udržateľné.sk. [online]. Dostupné z: <http://udrzatelne.sk/o-nas> [cit. 2014-11-30].

V případě Bratislavy na celoměstské úrovni je však velmi problematická otázka udržitelnosti realizace koncepce. Se zmenšující se podporou organizací občanské společnosti a s novými politickými představiteli města není vůbec jasné, zda bude koncepce pokračovat v nastavených pravidlech a zda vůbec bude realizována i v budoucnosti.

V případě městské části Nové Mesto je situace se zavedením koncepce v podstatě stejná. Utopia oslovila politické představitele městských částí, jejichž vůle a podpora zaručila realizaci rozpočtování. Vzhledem k tomu, že v uvedené bratislavské části byl volbami opět zvolen stejný nejvyšší představitel města, je pravděpodobné, že koncepce bude minimálně další volební období fungovat, a tak bude mít možnost se v tamější společnosti etablovat.

3.2.3 Podoba českých iniciativ

Zájem občanů o participaci a její koncepce se v České republice objevil na přelomu tisíciletí, kdy se projevily dopady způsobů nakládání se státním majetkem v 90. letech minulého století. V této době se Češi spokojili s politickou demokracií omezenou na jejich účast v demokratických volbách. Veškeré rozhodování o ekonomických otázkách ponechali na svých volených zástupcích. Teprve zkušenosti s ekonomickou krizí ukázaly, že rozhodování managerů není dostatečné a nevede k naplnění očekávaných cílů.¹²⁸ Občané i organizace občanské společnosti tak nyní začínají formovat požadavek na ekonomickou demokracii založený na občanské účasti v rozhodování o ekonomických otázkách.

V České republice existují v současnosti, jak již bylo výše ukázáno, dvě cesty k participativnímu rozpočtování spojené se dvěma různými boji o jejich zavedení. Jedná se o aktivitu organizací občanské společnosti, jež usilují přímo o zavedení koncepce, která se co nejvíce podobá modelu Porto Alegre, do praxe. A o snahy Národní sítě Zdravých měst rozšiřovat své členy a realizovat Fóra zdravých měst, v nichž občané definují rozvojové priority města.

O zavedení participativního rozpočtování do praxe usiluje zejména hnutí Alternativa ZDOLA, jež se inspirovalo slovenským hnutím Utopia a zhruba ve stejnou dobu začalo hledat politickou podporu pro zavedení konceptu v hlavním městě Praze. Akce, které již dlouhou dobu organizuje Národní síť Zdravých měst, sice nelze přímo označit za jednu z variant participativního rozpočtování, jedná se však o velmi blízkou realizovanou participativní akci,

¹²⁸ O krizi tradičních demokratických hodnot v českém prostředí píše již na konci 90. let minulého století Milan Znoj. Viz: Znoj, Milan: *Cesta od normativní teorie demokracie k teorii procedurální a zpět*. 2002, s. 7-22.

která má stanovená a strukturovaná pravidla fungování. Proces zavádění Fór zdravých měst a vůbec připojení města do sítě zdravých měst lze také analyzovat v kontextu boje o uznání, tedy jako právní nárok participovat.

Alternativa ZDOLA a participativní rozpočtování na Praze 7

Alternativa ZDOLA je levicově orientovanou síťovou občanskou iniciativou aktivně podporující občanskou participaci na politickém a ekonomickém životě.¹²⁹ Participativní rozpočtování je v současnosti jedním z hlavních cílů organizace. V kontextu uvedených konceptů participativního rozpočtování se organizace soustředí na model Porto Alegre, který prezentuje na svých webových stránkách a o němž zprostředkovává další odborné materiály a informace.¹³⁰ Prakticky je velmi svázána s činností slovenské organizace Utopia a její členové spolupracují také na bratislavské koncepci participativního rozpočtování.

Organizace funguje zejména v Praze, kde po vzoru Bratislavy usiluje o zavedení koncepce, a to skrze politické představitele města. Daří se to však pouze na úrovni městských částí, nikoli na úrovni zastupitelstva celé Prahy. Alternativa ZDOLA tak dosud nezískala podporu žádného z kandidátů na post primátora. V rámci městské části se ale podařilo tímto plánem oslovit zastupitelku Prahy 7 Miroslavu Moučkovou. Miroslava Moučková byla ve volebním období 2010 až 2014 zastupitelkou Prahy 7 za Komunistickou stranu Čech a Moravy. Její stranické pozadí lze tedy zařadit na politickém spektru jako krajně levicové, tedy velmi blízké samotné organizaci. Po volbách v roce 2010 zahrnuje návrh realizace participativního rozpočtování do svého politického programu. Ve spolupráci s Alternativou ZDOLA pak začala připravovat podmínky pro realizaci prvního veřejného rozpočtování.

Představitelé organizace Alternativa ZDOLA usilovali o to, aby se realizovaný model co nejvíce přibližoval klasickému participativnímu rozpočtování z Porto Alegre. Bratislavský model projektového financování pro ně byl problematický v nárocích na občany v nutnosti vlastní realizace navrhovaných projektů. Výsledná podoba koncepce je propojena s již existujícími prvky Národní sítě Zdravých měst. Potvrzuje se tedy, že je možné rozšířit Fóra zdravých měst o rozhodování občanů o veřejných prostředcích. Právě tato cesta se zdá být způsobem, jak zabránit zpětnému zrušení koncepce při zvolení nových politických představitelů města v dalších volbách. Je tomu tak proto, že vystoupení města ze sítě,

¹²⁹ Utopia.sk. [online]. Dostupné z: <http://utopia.sk> [cit. 2014-11-30].

¹³⁰ Tamtéž.

se vzhledem k dlouhé tradici fungování, vysoké míře etablovanosti a prestižnosti tohoto označení jeví jako problematické z důvodu podpory koncepce potencionálními voliči.¹³¹

Zhodnocení

Pražská zkušenost s participativním rozpočtováním je velmi čerstvá, není tedy možné činit dalekosáhlé závěry z těchto aktivit. Proces zavedení této hybridní koncepce je však velmi podobný tomu bratislavskému. V tomto případě lze také hovořit o tzv. oknu příležitostí, jež se otevřelo pro realizaci koncepce. Příležitost, která se organizaci Alternativa ZDOLA naskytla, byla ještě navíc doplněna o již existující a dobře fungující prvky Národní sítě Zdravých měst, jež městská část realizovala již v minulosti. Nejednalo se tedy o zavedení úplně nové koncepce, ale o propojení nových prvků s těmi již existujícími. A je pravděpodobné, že právě tento fakt zajistil podporu politických představitelů. Základní podnět k realizaci participativního rozpočtování tak sice přišel od organizace občanské společnosti, avšak byl nutně doplněn podporou ze strany politického představitele města, jenž zde měl silnou pozici. Opět se tedy v tomto boji o uznání jednalo o princip „bottom-up“ doplněný principem „top-down“.

Wamplerovy požadavky pro úspěšné zavedení participativního rozpočtování tak byly v tomto případě ve většině splněny. Podpora koncepce ze strany lokální vlády byla naplněna, i když ve velmi omezené formě. Nepodařilo se získat pro koncepci starostu, či případně primátora na celopražské úrovni. Vůle politiků předat vlastní rozhodovací pravomoc o veřejném rozpočtu do rukou občanů zde také pravděpodobně je, i přestože v podstatě nebyla alokována přesná finanční částka, o níž měli občané rozhodnout. Lze tak usoudit ze zapojení města do Národní sítě Zdravých měst, jež předpokládá systematické zapojování občanů do rozhodovacích procesů. Zájem občanů účastnit se politických debat a participovat na politickém dění je silný jak ze strany organizací občanské společnosti, tak je i potencionálně silný ze strany aktivních účastníků Fór zdravých měst. Taktéž alokování finančních prostředků se nezdá být problematické, a to vzhledem k vyšší životní úrovni obyvatel Prahy a jejich městských částí.

¹³¹ Alternativa zdola. [online]. Dostupné z: <http://alternativazdola.cz/liferay/home> [cit. 2014-11-30].

Budoucnost participativního rozpočtování v Praze je ale nejasná vzhledem k výměně politických představitelů městské části po volbách. S novou koncepcí nových zastupitelů není jasné, zda zůstane rozpočtování součástí Fóra zdravých měst.

Národní síť Zdravých měst

V rámci analýzy Fóra zdravých měst byl autorkou proveden rozbor okolností zapojení se subjektů do Národní sítě Zdravých měst a potenciálu pro rozvoj podobných aktivit. Analýza vychází ze studia stranického zázemí nejvyšších představitelů zapojených subjektů a je doplněna interním průzkumem mínění zástupců měst a obcí již zapojených do Národní sítě Zdravých měst.

Stranické zázemí politických představitelů, jež rozhodli o zapojení subjektů do sítě, může vyjasnit rozdíly Fóra zdravých měst a participativního rozpočtování v modelu Porto Alegre a ukázat případný potenciál pro rozvoj koncepce. Pozornost je soustředěna na primátora či starostu města, který zastupuje nejsilnější stranický subjekt v zastupitelstvu, případně subjekt s největším koaličním potenciálem. Tato pozice má tedy jednu z největších rozhodovacích pravomocí. Navíc je podle Wamplera kritérium jeho podpory pro zapojení se do inovativních participativních koncepcí jednou z důležitých podmínek pro jejich úspěšnou realizaci.

Pro analýzu byla vybrána města a obce v několika místních úrovních a vždy s vyšší než začátečnickou úrovní, jež uděluje Národní síť Zdravých měst svým členům podle jejich zapojení se do aktivit sítě.¹³² Vybrána tedy byla větší města na úrovni kraje, pražských městských částí a města na úrovni bývalých okresů.¹³³ Konečný počet vybraných subjektů pokryl 23% z celkového počtu 90 členů z řad měst a obcí.¹³⁴

¹³² Národní síť Zdravých měst zařazuje své členy do kategorií kvality na základě plnění kritérií Místní agendy 21. Kategorie jsou čtyři od kategorie „A“, tedy nejvyšší možné dosažitelné, až po „D“ nejnižší začátečnické. Oficiální stránky Ministerstva životního prostředí pro Místní agendu 21. [online]. Dostupné z: <http://ma21.cenia.cz/> [cit. 2014-11-30].

¹³³ Jednalo se o pět krajských měst - Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Brno, Liberec a Jihlava. Dále pět pražských městských částí - Praha 4, Praha 7, Praha 14, Praha 20, Praha 21. Jedenáct měst, jež mívala dříve status okresní město, tedy v každém kraji jedno město (vyjma Prahy, která je zastoupena zvlášť a vyjma Královohradeckého a Karlovarského kraje, v nichž zastoupení měst chybí úplně). Informace o malých subjektech na úrovni obcí byly z analýzy vyřazeny, a to vzhledem ke specifikám českého politického prostředí na úrovni samospráv. Stranické zázemí představitelů obcí je totiž mnohdy nejasné vzhledem k velké diverzitě a počtu lokálních sdružení a hnutí. Zařazení těchto subjektů do pravolevého spektra je tedy velmi obtížné.

¹³⁴ Všechny zapojené subjekty jsou uvedeny na webu NSZM v sekci „Přehled členů“. Národní síť Zdravých měst ČR. [online]. Dostupné z: <http://zdravamesta.cz> [cit. 2014-11-30].

Výsledkem analýzy je zjištění, že u osmi z deseti vybraných krajských měst a pražských městských části bylo stranické zázemí jejich nejvyšších představitelů při zapojení měst do sítě pravicové, tedy představující jejich členství v Občanské demokratické straně.¹³⁵ V 80% vybraných případů je tedy politická příslušnost představitelů stejná. Výsledky u menších subjektů z řad členů Národní sítě Zdravých měst jsou podobné jako u těch větších. Ze zvolených jedenácti subjektů je Občanská demokratická strana zastoupena z větší poloviny, tedy z 54%. I přestože jsou výsledky u okresních měst více diverzifikované, potvrzují stejný trend, tedy pravicově-konzervativní stranické zázemí představitelů měst, která se zapojovala do sítě.

Uvedená analýza však reprezentuje pouze jeden indikátor, jehož interpretace není úplně jasná. Zapojení města do Národní sítě Zdravých měst může mít v každém městě odlišnou motivaci závislou na mnoha faktorech a může být také otázkou skrytého politického vyjednávání. Není tedy jisté, do jaké míry stojí za zapojením města opravdu jeho nejvyšší představitel. Nicméně je to právě starosta, který musí svým souhlasem stvrdit zapojení města do sítě, tudíž nese největší míru odpovědnosti.

Analýza byla ještě doplněna o průzkum mínění zástupců zvolených subjektů s cílem zjistit, jaký je potenciál pro rozšiřování Fóra zdravých měst o participativní rozpočtování. Jednalo se o průzkum, jehož se zúčastnily celkem tři zástupci subjektů působících v místních samosprávách jako koordinátoři zdravých měst.¹³⁶ Města byla vybrána na základě předvýběru z uvedené analýzy. Z tohoto vzorku byl následně vybrán vzorek dotazovaných, a to na základě poměru jednoho města z jedné kategorie. Jednalo se tedy o jedno krajské město, jednu pražskou městskou část a jedno město na úrovni okresu.

Dotazování probíhalo prostřednictvím e-mailové komunikace formou otevřených otázek. Otázky, na něž účastníci odpovídali, se týkaly jejich znalosti koncepce participativního rozpočtování a jejich názoru na možnosti její implementace v daných samosprávách.¹³⁷ Někteří zástupci si nepřáli být v této práci jmenováni, proto bude využito

¹³⁵ Občanská demokratická strana je politická strana, kterou je možné zařadit do pravicového politického spektra. Jedná se tedy o liberálně konzervativní stranu zaměřenou na svobodu jednotlivců, vládu práva a volný trh Občanská demokratická strana. [online]. Dostupné z: <http://www.ods.cz/> [cit. 2014-11-30].

¹³⁶ Seznam koordinátorů všech zapojených zdravých měst je k dispozici na webu NSZM v sekci Přehled členů. Národní síť Zdravých měst ČR. [online]. Dostupné z: <http://zdravamesta.cz> [cit. 2014-11-30].

¹³⁷ Otázky, na něž byli vybraní účastníci dotazováni byly pokládány v tomto pořadí a podobě:

1. Znáte koncepci participativního rozpočtování?
2. Jaký máte na ni názor?
3. Myslíte si, že by bylo reálné tuto koncepci zavést ve Vašem městě/subjektu?
4. Proč ano/ne?

jejich označení jako koordinátor krajského města, koordinátor pražské městské části, koordinátor okresního města.

Koordinátor krajského města koncepci participativního rozpočtování zná a hodnotí ji kladně. O možnosti propojení rozpočtování s již fungujícím Fórem zdravého města neslyšel, ale pokládá ji za dobrou příležitost pro město. Případnou realizaci ve vlastním městě však nevidí v současné době jako reálnou a tudíž o ní ani neuvažuje. Příčinou je nedostatek politické vůle zastupitelů města, jež by údajně mohli mít pocit omezování vlastních pravomocí.

Koordinátor pražské městské části uvedenou koncepci také velmi dobře zná, a dokonce reflektuje i aktivity organizace Alternativa ZDOLA. Jeho hodnocení participativního rozpočtování je spíše neutrální. Na jedné straně si jej dokáže představit jako doplněk Fóra zdravých měst, na druhé straně si nedokáže představit, jak by za současné politické podpory, kterou hodnotí jako slabou, mohli něco podobného realizovat v jejich městské části. Podle tohoto koordinátora musí politické představitele již nyní neustále přesvědčovat o prospěšnosti zapojení do Národní sítě Zdravých měst. Další aktivity, které by nejen vyžadovaly finanční zdroje na vlastní realizaci, ale také zdroje na samotné rozpočtování, jsou z jeho pohledu velmi těžce obhájitelné.

Koordinátor okresního města dosud neznal koncepci participativního rozpočtování. Po vysvětlení základních obrysů koncepce a jejího fungování byl jeho dojem kladný, avšak pravděpodobně ovlivněn zaujatým vysvětlením autorky. Případná implementace konceptu v jeho městě se mu zdála být reálnou, ale pouze jako zmiňovaný doplněk Fóra zdravých měst, jež má ve městě velkou tradici a již dlouhou dobu sdružuje místní aktivní občany.

Znalost participativního rozpočtování potvrdili zástupci větších měst, tedy dva ze tří dotazovaných. Hodnocení koncepce žádného z dotazovaných nebylo vyloženě negativní, avšak pro dva z nich je realizace v současných podmínkách jejich měst problematická. Důvodem je dle nich nezájem politiků o podobné participativní koncepce a vysoké finanční náklady na jejich realizaci.

Zhodnocení

Proces zapojování měst a obcí do Národní sítě Zdravých měst je většinou procesem „top-down“. Vyplývá to ze strategie asociace, jež je zacílena na komunikaci s představiteli

měst a obcí. Napojení na organizace občanské společnosti je velmi slabé, a to i vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o asociaci působící na celostátní úrovni, která nemá přímý dosah do regionů. Lokální sítě občanské společnosti jim tedy unikají. I přesto, že občané nejsou samotnými iniciátory pro zavedení koncepce, mají organizace občanské společnosti důležitou podpůrnou roli v aktivitách zapojeného města.

Iniciace zapojení města do Národní sítě Zdravých měst, jejíž podmínkou je realizace Fórum zdravých měst, má tedy odlišný původ než tomu bylo u modelu Porto Alegre, u bratislavského či podobnému modelu z Prahy 7. V tomto případě se tedy zdá, že je narušen předpoklad vedení úsilí o inovaci současných struktur směrem k participaci v oblasti financí skupinami obyvatel, jež jsou znevýhodněny a cítí se být vylučovány z rozhodovacích procesů. Ačkoli koncepce nesplňuje tento Honnethův předpoklad, je produktivním procesem, jenž přispívá k naplnění principu uznání jedinců. Právní uznání ve formě nároku na participaci občanů na rozhodovacích procesech zde je naplněno, i když ne v takové formě, jako je tomu u modelu Porto Alegre. Sociálního ocenění v nadefinované formě mohou účastníci svou aktivní participací také dosáhnout.

V tomto kontextu bylo velmi zajímavým prvkem zjištění, že nejvyšší představitelé větších měst zapojených do Národní sítě Zdravých měst měli v momentě zapojení pravicové politické zázemí. Tento závěr však není absolutní, a to kvůli nejasnosti dalších okolností procesu zapojování měst a obcí. I přesto lze spekulovat o tom, jakou mají pravicově orientovaní politici motivaci pro tento druh aktivit. Pravděpodobně se tedy jedná o pragmatické politické důvody, tedy zejména populistické důvody, jimiž politici usilují o vlastní popularitu u voličů prostřednictvím jejich politické integrace do rozhodovacích procesů a také o možnost získat prestižní označení zdravé město (viz příloha č. 3). Ve srovnání s Talpinovou analýzou evropských participativních experimentů se tedy jedná o odlišné stranické zázemí. Nejednalo se ani o levicové či sociálně demokratické pozadí, ani o krajně levicové, tedy komunistické či postkomunistické formace, jak uvádí Talpin.

Pokud jsou skutečnými důvody pro zapojení města do aktivit Národní sítě Zdravých měst pragmatické důvody politiků založené na populistickém pozadí a nikoli na skutečné potřebě občanů, je vždy celá koncepce ohrožena, a to nejen s měnícími se politickými představiteli po volbách.

Závěr

Předkládaná analýza participativního rozpočtování z hlediska teoretických východisek a zvláště pak z hlediska teorie uznání doplněné empirickými rozbory přináší zajímavé a důležité závěry do studované problematiky. Pro případnou realizaci koncepce v českém prostředí ukazuje také nové způsoby a možnosti její implementace.

Participativní rozpočtování lze teoreticky uchopit mnoha způsoby, a jelikož je koncepce chápána jako způsob inovování demokracie, je často analyzována teoretiky demokracie, přičemž si ji mnozí odborníci v podstatě přivlastňují. Na tento koncept lze však také nahlížet jako na samotný prostředek inovace či jako na způsob vzdělávání občanů mnoha různými způsoby, přičemž je důležité překročit separaci normativních a empirických analýz teorie demokracie. Tato práce se o podobné překročení pokusila s cílem teoreticky ukotvit participativní rozpočtování v teorii uznání a následně analyzovat konkrétní empirické prvky uznání.

Při uchopení konceptu v kontextu teorie uznání je důležité reflektovat východiska kritické teorie společnosti, ze které pramení celý proces iniciace změn a požadavků na tyto změny, protože pravidelně se opakující krizové tendence společnosti dávají prostor pro strukturální změnu. Toto sociálně-filosofické pozadí ovlivnilo Axela Honnetha při formulaci vlastní teorie založené na kritice fungování společnosti. Na tomto základě formuluje teorii dobrého života naplněného sebeuskutečněním jedinců na základě vzájemného uznání. Definuje také tři formy a z nich vyplývající tři sféry uznání, tedy sféru lásky a přátelství, sféru právních vztahů a sféru sociálního ocenění. V každé z těchto sfér může jedinec zažívat i situaci zneuznání, kdy je mu uznání odpíráno. Proti takovému zneuznání se následně vedou boje o uznání, jež se mohou týkat mnoha oblastí.

Postavení participativního rozpočtování v uvedeném kontextu teorie uznání je celkem specifické. Sféry uznání, jež zde mohou být naplněny, jsou dvě, a to sféra právních vztahů a sféra sociálního ocenění. Více specifické je však dosažení uznání v těchto sférách a vztah mezi nimi, který je v podstatě podmíněný. Právní uznání v podobě právního nároku spolurozhodovat v oblastech veřejného rozpočtu je podmínkou pro další uznání. Dosažení sociálního ocenění je zase podmíněno aktivní účastí jedince na proceduře. Takto získané sociální ocenění je dvojího druhu. Buď může zlepšit vlastní postavení účastníka a přiblížit se tak uznání, nebo jej zlepšit druhým osobám, jež to potřebují.

Participativní rozpočtování v kontextu teorie uznání má však také další prvky, jež mají bránit zneuznání. Výhodou koncepce v oblasti právní je to, že nestanovuje kompetence pro výkon práv, tedy právního nároku participovat. V oblasti sociální nabízí prostor pro učení společnosti principům solidarity v otázce přerozdělování.

Empirická část práce, jež ověřuje některé body teoretického uchopení konceptu v teorii uznání, se zaměřuje na dva prvky. Jedním z prvků je analýza jednotlivých podob koncepcí, která ovlivňuje také samotný princip uznání. Různorodostí podob se zabývalo již mnoho autorů a po analýze jejich typologií je možné potvrdit, že koncepcí, jež bývají označovány jako participativní rozpočtování, je velmi mnoho a jen málo z nich naplňuje základní charakteristiky. Jako vzor pro tyto typologie většinou slouží model rozpočtování z brazilského města Porto Alegre, kde bylo vlastně poprvé realizováno a odkud se šířilo do celého světa. Z uvedené analýzy vyplývá, že právě tento model splňuje kritéria uznání a přináší i dílčí výhody vyplývající ze vzájemného uznání osob. I mně se tato koncepce jeví jako právem označovaná vzorová koncepce, jíž by se evropské variace rozpočtování měly co nejvíce přibližovat.

Dalším analyzovaným model byla koncepce z Bratislavy, která se již odlišuje od modelu Porto Alegre. V tomto případě se jedná o tzv. projektové financování, kdy jsou účastníci přímo zapojeni i do realizace vybraných aktivit. Princip inkluze není natolik zajištěn jako u předchozího modelu a není také nijak zvlášť ošetřen princip férové deliberace účastníků za podmínek jejich informovanosti. České aktivity v této oblasti tvoří dvě specifické zkušenosti. Nejpropracovanější zkušeností je zapojení měst a obcí do Národní sítě Zdravých měst a jeho prostřednictvím také realizace Fórum zdravých měst, jež jsou participativními koncepcemi samy o sobě. Mnohem mladší zkušeností je participativní rozpočtování realizované v současnosti na Praze 7. Toto rozpočtování je specifické svým napojením na Fórum zdravého města, tedy na proceduru, která již ve městě fungovala. Jedná se tedy o jakýsi doplněk fór. Negativně je však autorkou hodnocen moment absence deliberace účastníků, který je v tomto modelu bez náhrady vynechán.

Druhou empirickou částí byla analýza podoby současného boje o uznání v oblasti zavádění participativního rozpočtování. Jedná se o analýzu, jež měla ukázat, zda je Honnethův předpoklad tlaku nižších marginalizovaných vrstev správný i v tomto případě. Reflektovány byly také podmínky pro výsledné realizování koncepcí v dané společnosti či lokalitě.

Brazilská zkušenost z Porto Alegre ukázala, že participativní rozpočtování zde bylo zavedeno díky kombinaci tlaku elit a mas, jež měly stejný cíl inovace rozhodovacích procesů. I pro Bratislavu platil podobný scénář, avšak s dominantnější rolí mas v podobě organizace občanské společnosti. Tento tlak však byl nutně doplněn podporou koncepce ze strany elit. České iniciativy byly zkoumány na obou výše uvedených úrovních. Realizace participativního rozpočtování na Praze 7 bylo dosaženo úsilím organizace občanské společnosti, které se díky otevřenému oknu příležitostí podařilo získat pro svou ideu představitelku městské části. Opět se tedy jednalo o kombinaci elit a mas, kdy byla dominantnějším iniciátorem občanská společnost. V případě Fór zdravých měst bylo potřeba zjistit, jak tento proces probíhal při zapojování měst do Národní sítě Zdravých měst, protože realizace samotných fór je už jen podmínkou členství. Způsob iniciativy pro zapojení města do sítě je však ve srovnání s uvedenými analýzami velmi specifický, jedná se totiž o proces „top-down“. Důvodem je celorepublikové zaměření Národní sítě Zdravých měst, jež oslovuje a dále komunikuje zejména s představiteli měst, a nikoli s místní občanskou společností.

Cílem této práce bylo mimo jiné přispět i do diskuze o možnosti uplatnění participativního rozpočtování v českém prostředí. Z uvedených informací vyplývá, že Fóra zdravých měst jsou i přes uvedená specifika jedním ze způsobů, jak jednoduše zavést participativní rozpočtování v českých městech a obcích. Fórum tedy lze jednoduše rozšířit také o rozhodování občanů o veřejných financích, jak bylo částečně ukázáno na modelu Prahy 7. Z uvedené analýzy podob různých koncepcí však vyplývá, že tento pražský model je velmi vzdálen vzorovému modelu z Porto Alegre, který splňuje kritéria uznání. Je tedy na zvážení, jakou podobu zvolit pro případné české spojení participativního rozpočtování a Fór zdravých měst tak, aby byly principy vzájemného uznání dosaženy. Větší inspirace brazilskými zkušenostmi by v tomto směru jistě pomohla zmíněným středoevropským koncepcím a v tom by mohla být nápomocná i předkládaná práce.

Zdroje

Benhabib, Seyla: Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy. *Constellations*. 1994, vol. 1, issue 1, s. 26-52. DOI: 10.1111/j.1467-8675.1994.tb00003.x.

Cohen, Joshua: Deliberation and Democratic Legitimacy. In Bohman, J., Rehg, W. (eds.) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press, 1997, p. 67-91. ISBN 0-262-02434-9.

Fraser, Nancy, Honneth, Axel: *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*. New York: Verso, 2003, viii, 276 p. ISBN 18-598-4492-8.

Habermas, Jürgen: *Problémy legitimacy v pozdním kapitalismu*. Vyd. 1. Praha: Filosofia, 2000, 187 s. Morální a politická filosofie. ISBN 80-700-7130-3.

Honneth, Axel: *Sociální filosofie a postmoderní etika*. Vyd. 1. Editor Josef Velek. Praha: Filosofia, 1996, 143 s. Morální a politická filosofie, sv. 1. ISBN 80-700-7082-X.

Honneth, Axel: *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*. Cambridge, UK: Polity Press, 1995. ISBN 07-456-1160-5.

Honneth, Axel: *The I in we: studies in the theory of recognition*. Malden, MA: Polity Press, 2012, xi, 246 p. ISBN 07-456-5232-8.

Honneth, Axel (eds.): *Zbavovat se svéprávnosti: paradoxy současného kapitalismu*. Vyd. 1. Praha: Filosofia, 2007, 330 s. Filosofie a sociální vědy, sv. 27. ISBN 978-807-0072-691.

Hrubec, Marek: *Od zneuznání ke spravedlnosti: kritická teorie globální společnosti a politiky*. Vyd. 1. Praha: Filosofia, 2011, 562 s. Filosofie a sociální vědy, sv. 40. ISBN 978-807-0073-629.

Hrubec, Marek: *Etika sociálních konfliktů: Axel Honneth a kritická teorie uznání*. Vyd. 1. Praha: Filosofia, 2012, 263 s. Filosofie a sociální vědy, sv. 43. ISBN 978-807-0073-773.

Hrubec, Marek: *Kritická teorie společnosti: český kontext*. Vyd. 1. Praha: Filosofia, 2013, 715 s. Filosofie a sociální vědy, sv. 50. ISBN 978-807-0074-039.

Chambers, Simone: Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*. 2003, vol. 6, issue 1, s. 307-326. DOI: 10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538.

Laclau, Ernesto: *Emancipace a radikální demokracie*. 1. české vyd. Překlad Jan Bíba, Josef Fulka. V Praze: Karolinum, 2013, 202 s. Politeia. ISBN 978-802-4621-630.

Mansbridge, J., Hartz-karp, J., Amengual, M., Gastil, J: Norms of Deliberation: An Inductive Study. *Journal of Public Deliberation*, 2006, vol. 2, issue 1, p. 1-39. ISSN 1937-2841.

Mansuri, Ghazala, Rao, Vijayendra: *Localizing development: does participation work?*. Washington, D.C.: World Bank, 2013, xvii, 324 p. ISBN 978-082-1389-904.
Dostupné z: Dostupné z: <http://documents.worldbank.org/curated/en/home> [cit. 2014-11-30].

Moynihan, Donald: Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. In Shah, Anwar (ed.). *Participatory budgeting*. Washington, D.C.: World Bank, c2007, 269 p. ISBN 978-082-1369-241.

Pateman, Carole: *Participation and democratic theory*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1970, 132 s. ISBN 05-212-9004-X.

Pateman, Carole: Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*. 2012, vol. 10, issue 01, s. 7-19. DOI: 10.1017/S1537592711004877.

Rousseau, Jean-Jacques: *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, 157 s. ISBN 80-864-7310-4.

Shah, Anwar: *Participatory budgeting*. Washington, D.C.: World Bank, c2007, xxiii, 269 p. ISBN 978-082-1369-241.

Shapiro, Ian: Teorie demokracie: současný stav. In Shapiro, Ian, Habermas, Jürgen. *Teorie demokracie dnes*. 1. vyd. Praha: Filosofia, 2002, 95 s. ISBN 80-700-7156-7.

Shapiro, Ian: *The state of democratic theory*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, c2003, xi, 183 p. ISBN 978-140-0825-899.

Schechter, Darrow: *Critical theory in the twenty-first century*. 2013. Bloomsbury Academic, 218 pages. ISBN 978-144-1105-462.

Schweickart, David: *Po kapitalizme: ekonomická demokracia*. 1. slovenské vyd. Bratislava: Vydavateľstvo Spolku slovenských spisovateľov, 2010, 208 s. ISBN 978-80-8061-428-7.

Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Röcke, Anja: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2008, vol. 32, issue 1, s. 164-178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x.

Smith, Graham: *Studying democratic innovations: from theory to practise and back again*. Paper presented at the conference: Democracy and Deliberative Society, University of New York. 2009.

Talpin, Julien: *Schools of democracy: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester: ECPR Press, 2011. ISBN 978-190-7301-186.

Velek, Josef: Formální koncept mravnosti a politika uznání A. Honnetha. In Honneth, Axel (ed.). *Sociální filosofie a postmoderní etika*. Vyd. 1. Editor Josef Velek. Praha: Filosofia, 1996, 143 s. Morální a politická filosofie, sv. 1. ISBN 80-700-7082-X

Vráblíková, Kateřina: Politická participace a její determinanty v postkomunistických zemích. *Sociologický časopis/ Czech Sociological Review*, Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, roč. 45, č. 5, s. 867-897. ISSN 0038-0288.

Wampler, Brian: A Guide to Participatory Budgeting. In Shah, Anwar (ed.). *Participatory budgeting*. Washington, D.C.: World Bank, c2007, 269 p. ISBN 978-082-1369-241.

World Bank: *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*. Volume I: Main Report. Washington, D. C.: World Bank. 2008. 122 p. Report No. 40144-BR. Dostupné z: <http://documents.worldbank.org/curated/en/home> [cit. 2014-11-30].

World Bank: *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*. Volume II: Annexes. Washington, D. C.: World Bank. 2008. 106 p. Report No. 40144-BR. Dostupné z: <http://documents.worldbank.org/curated/en/home> [cit. 2014-11-30].

Znoj, Milan: Cesta od normativní teorie demokracie k teorii procedurální a zpět. In: Shapiro, Ian, Habermas, Jürgen (eds). *Teorie demokracie dnes*. 1. vyd. Praha: Filosofia, 2002, s. 7-22. ISBN 80-700-7156-7.

Další zdroje

(zdroje empirického zkoumání)

Alternativa zdola. [online]. Dostupné z:

<http://alternativazdola.cz/liferay/home> [cit. 2014-11-30].

Interní informace o fungování Národní sítě Zdravých měst získané při konzultacích s jejími pracovníky a účastí na akcích.

Městská část Nové Město. [online]. Dostupné z: <http://pr.banm.sk/> [cit. 2014-11-30].

Milan Ftáčnik 2014. [online]. Dostupné z: <http://www.ftacnik2014.sk/index.php/volebny-program/item/139-volebn%C3%BD-program-2010> [cit. 2014-11-30].

Národní síť Zdravých měst ČR. [online]. Dostupné z: <http://zdravamesta.cz> [cit. 2014-11-30].

Občanská demokratická strana. [online]. Dostupné z: <http://www.ods.cz/> [cit. 2014-11-30].

Oficiální stránky Ministerstva životního prostředí pro Místní agendu 21. [online]. Dostupné z: <http://ma21.cenia.cz/> [cit. 2014-11-30].

Participativní strom Bratislava. [online]. Dostupné z:

<http://pr.bratislava.sk/liferay/participativny-strom-bratislava> [cit. 2014-11-30].

Propagační materiály Rio Grande do Sul. *Informativo do Sistema*. 2012.

Rozhovor s představitelem organizace Utopia Peterem Vittekem ze dne 18. 11. 2014.

Rozpočet hlavního mesta SR Bratislavy na roky 2014-2016. [online]. Dostupné z: http://www.bratislava.sk/VismoOnline/ActionScripts/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11040709 [cit. 2014-11-30].

Utopia.sk. [online]. Dostupné z: <http://utopia.sk> [cit. 2014-11-30].

Udržateľné.sk. [online]. Dostupné z: <http://udrzatelne.sk/o-nas> [cit. 2014-11-30].

Seznam příloh

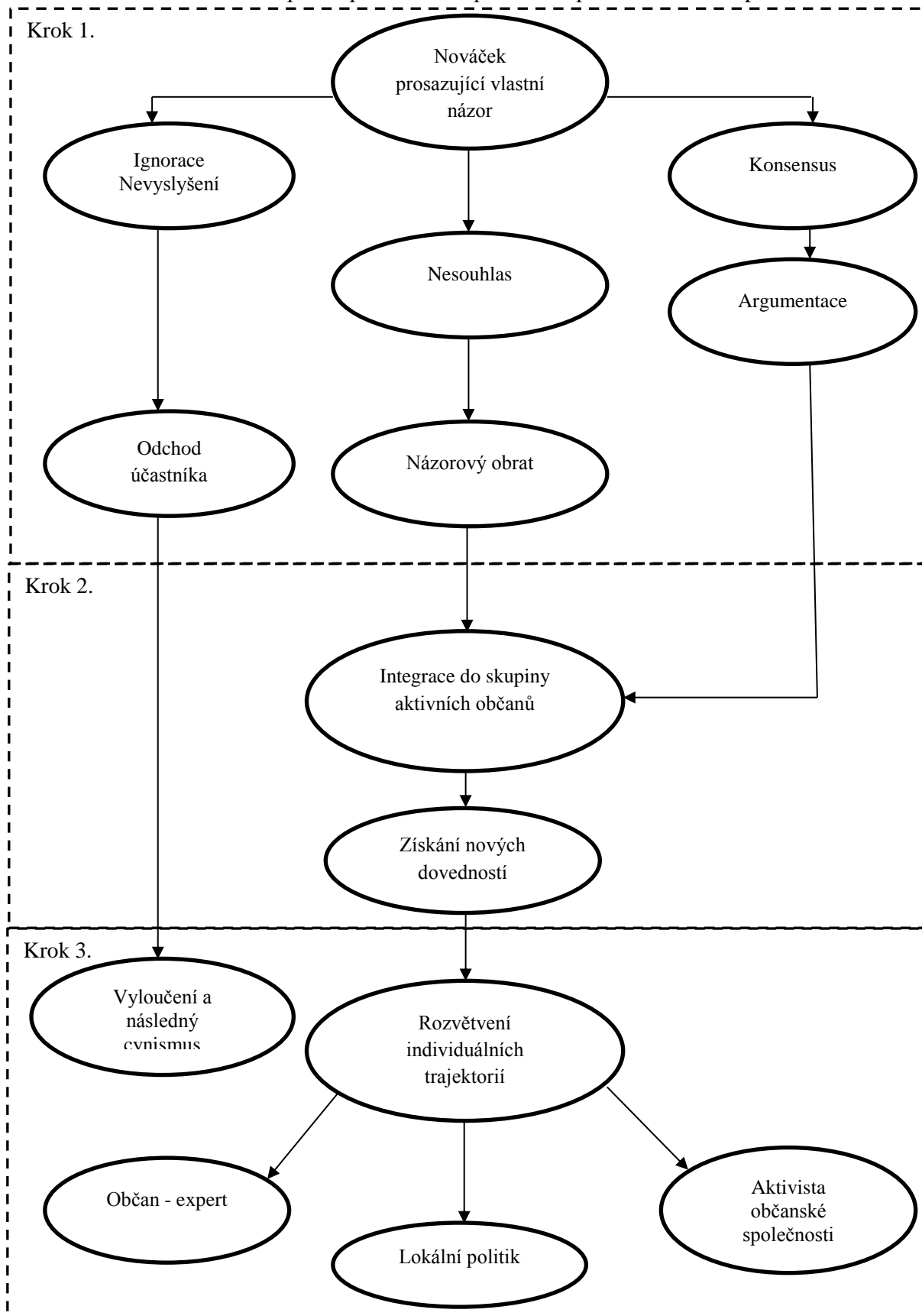
Příloha č. 1 Proces učení v participativním rozpočtování podle Julienu Talpina

Příloha č. 2 Schéma participativního rozpočtování státu Rio Grande do Sul

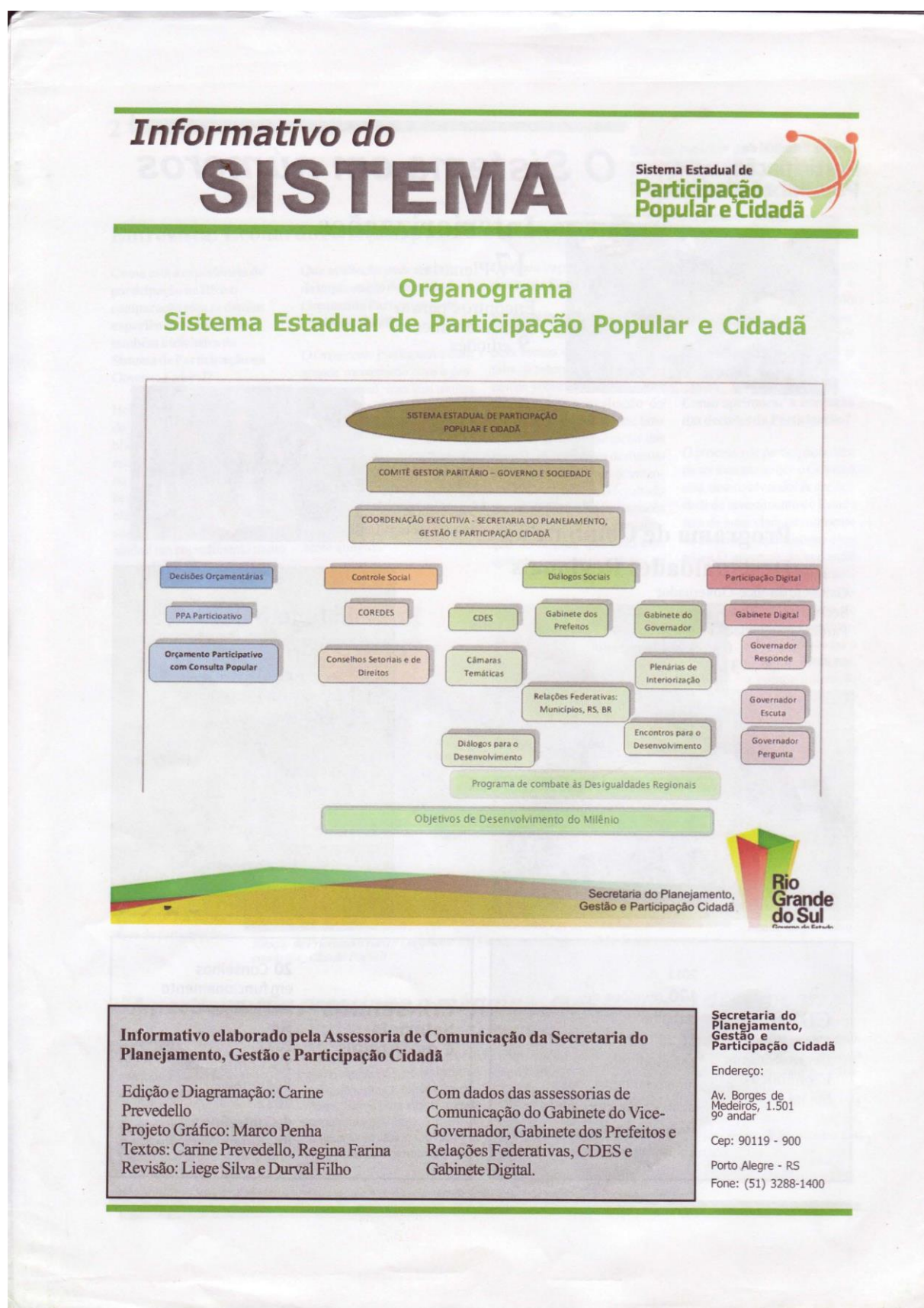
Příloha č. 3 Propagační leták Národní sítě Zdravých měst vyzdvihující výhody členství v síti

Přílohy

Příloha č. 1 Proces učení v participativním rozpočtování podle Juliana Talpina



Zdroj: Talpin, Julien. Op. cit. s. 163.



Zdroj: Propagační materiály Rio Grande do Sul. *Informativo do Sistema*. 2012

PŘÍNOSY ČLENSTVÍ V ASOCIACI

| N Á R O D N Í S Í Ť Z D R A V Ý C H M Ě S T Č R |



ZDRAVÁ MĚSTA, OBCE, REGIONY
ČESKÉ REPUBLIKY

Primátoři a starostové Zdravých měst, obcí a regionů o přínosech členství...

... „Zdravé město“ je pro nás **prestížní značkou**,
jsme členy elitního klubu obcí

... umíme lépe **komunikovat s občany** i partnery města

... díky síťové spolupráci máme řadu **inspirací a osvědčených praxí**

... naše ukázkové aktivity dokážeme nyní lépe „prodat“
a medializovat

... zlepšila se **komunikace v rámci úřadu**, dokážeme lépe
strategicky řídit

... díky asociaci máme dosah na řadu tuzemských
i zahraničních **odborníků a partnerských organizací**

Stát se Zdravým městem či regionem znamená být členem elitního uskupení



Národní síť Zdravých měst České republiky (NSZM ČR) je elitním uskupením aktivních obcí a regionů. I Vaše město či region se může stát součástí asociace s více než stovkou členů. Mimo prestižní značku kvality „Zdravé město“, můžete využít řady služeb, které umožní Vaši obci a regionu i jejich úřadům postupovat kvalitně a efektivně.

ASOCIACE VÁM DÁLE NABÍZÍ ...

Podpora vašich projektů

Zdravá města, obce a regiony jsou při **získávání projektů a dotací velmi úspěšná**. Asociace je **respektovaným partnerem resortů** a odborných institucí, aktivní Zdravá města mají dobrý „kredit“ u nás i v zahraničí.

- **Aktuální a včasné informace ke zdrojům:** pravidelný **Informační e-mailový servis** k zajímavým grantům či dotacím; nabídky **tuzemských i zahraničních partnerů** v projektech, **pozvánky** na konference ke zdrojům a mnohé další.
- **Vzdělávání:** akreditované školení k tvorbě, řízení a vyhodnocování projektů.
- **Podpůrná vyjádření** k Vaším projektům, které souvisí s aktivitami v rámci asociace; umožníme konzultaci projektu s relevantním odborným partnerem.
- **Internetový „projektový zásobník“:** Vaše návrhy na projekty mohou být přehledně zobrazeny v internetové databázi „DataPlán“, která umožní jednoduché vkládání a správu námětů ze strany úřadu i dalších partnerů; systém provazuje projekty na konkrétní opatření koncepcí a plánů (města, kraje aj.), do budoucna umožňuje propojení na témata operačních programů EU.
- **Argumenty pro Vaše projekty:** aktivity v rámci mezinárodních programů Zdravé město a místní Agenda 21 přinášejí výrazné argumenty pro kladné hodnocení projektů (zapojování veřejnosti, udržitelný rozvoj, strategické řízení, mezinárodní zaštitnění aj.)



N Á R O D N Í S Í Ť Z D R A V Ý C H M Ě S T Č R

Kontakt: NSZM, Srobarova 48, 100 42 Praha 10, tel.: +420 602 126 213, info@nszm.cz, www.ZdravaMesta.cz

PŘÍNOSY ČLENSTVÍ V ASOCIACI

| N Á R O D N Í S Í Ť Z D R A V Ý C H M Ě S T Č R |



Vzdělávání pro Vaše úřady

NSZM ČR je **akreditovanou vzdělávací institucí** Ministerstva vnitra, realizuje zdarma unikátní vzdělávací programy určené pracovníkům úřadů v návaznosti na metodu místní Agenda 21.

- **Školení pro úřady v oblasti strategického řízení a mezinárodních standardů:** specializované vzdělávání několikrát do roka, sdílení zkušeností s dalšími městy. Více na: www.ZdravaMesta.cz/akreditace
- **Metodiky a návody:** specializovaný **vzdělávací portál** pouze pro členy s řadou praktických návodů, checklistů a metodických příruček, jak postupovat v realizaci programů Zdravé město a místní Agenda 21; možnost e-testů, odkazy na inspirace ostatních měst. Více na: www.Metodika.ZdravaMesta.cz



Přenos dobré praxe, celostátní akce, informovanost

NSZM ČR rozvíjí **sítěvou spolupráci** a nabízí ukázkové postupy a inspirace z ČR i zahraničí v různých oblastech. Umožňuje zapojení do **tematických programů** a projektů i **spolupráci odborníky** (univerzity, celostátní instituce, neziskové organizace ad.).

- **Databáze DobráPraxe.cz:** unikátní internetová databáze s více než 400 **příklady** a inspirativními „**střípky**“ z ČR i zahraničí. Hledejte inspiraci, propagujte své inovace. Portál je hojně navštěvovaný městy, médii, resorty i odbornými institucemi z domácího prostředí i ze zahraničí. Více na: www.DobraPraxe.cz
- **Informační servis:** 15 **e-mailových konferencí** na různá témata (např. doprava, sociální, životní prostředí ad.) a řada interních informací ke grantům, projektům, akcím apod. – mějte vždy včas ty nejdůležitější informace. Více na: www.ZdravaMesta.cz/ekonf
- **Celostátní a regionální akce:** v průběhu celého roku řada zajímavých akcí ke konkrétním tématům, sbírejte inspiraci či prezentujte své **zkušenosti a osvědčené postupy**. Více na: www.ZdravaMesta.cz/aktual



Mediální podpora a propagace

Značka „Zdravé město“ má své místo v **ČR i zahraničí**. NSZM spolupracuje s řadou celostátních médií a **propaguje aktivity asociace i svých jednotlivých členů**.

- **Medializace Vašich úspěšných aktivit:** NSZM ČR vydává tiskové zprávy, zpracovává podklady pro celostátní média a odborná periodika; pravidelně připravuje Zpravodaj NSZM ČR, který je distribuován po celé ČR i do zahraničí. Více na: www.ZdravaMesta.cz/zpravodaj

Konzultace a metodická pomoc přímo ve Vašem městě a úřadu

NSZM ČR napomáhá **efektivnímu a přehlednému řízení** Vašeho města a úřadu. Poskytuje zdarma moderní **informační systém** pro strategické řízení. Pomáhá systémově **zapojovat veřejnost** do rozvoje města.

- **Pomoc při zpracování a řízení kvalitní strategie rozvoje:** NSZM ČR pomáhá při tvorbě a realizaci strategií rozvoje – doporučuje metodický postup, odkazuje na inspirace a osvědčené postupy.
- **Plánování s veřejností: metodika i konkrétní pomoc** při vedení týmových prací a projednání témat s veřejností. Konkrétní **doporučení** pro aktivizaci veřejnosti a rozvoj veřejného života. **Facilitace** veřejného fóra Vašeho města, **proskolení** k práci s veřejností.
- **DataPlán a Databáze strategií:** unikátní internetové informační systémy oceněné Cenou za inovaci ministra vnitra. Umožní Vám přehlednou správu důležitých informací jako např. strategických cílů, ukazatelů rozvoje, projektů a rozpočtů, ale i správu aktivit jednotlivých odborů či pracovníků. Databáze strategií je přehlednou knihovnou národních dokumentů. Více na: www.DataPlan.info a www.Databaze-Strategie.cz
- **Zavádění metod kvality:** NSZM ČR Vám napomůže při zavádění evropských standardů a metod kvality, zejména místní Agendy 21.



N Á R O D N Í S Í Ť Z D R A V Ý C H M Ě S T Č R

Kontakt: NSZM, Šrobárova 48, 100 42 Praha 10, tel.: +420 602 126 213, info@nszm.cz, www.ZdravaMesta.cz

Zdroj: Národní síť Zdravých měst ČR. [online]. Dostupné z: <http://zdravamesta.cz> [cit. 2014-11-30].